

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

Reihe BUND 2019/33

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im August 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Glossar	9
Prüfungsziel	17
Kurzfassung	17
Zentrale Empfehlungen	22
Zahlen und Fakten zur Prüfung	23
Prüfungsablauf und –gegenstand	25
Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten	26
Rechtsgrundlagen	29
Europäische Union	29
Internationale Ebene	37
Rechtsgrundlagen – Übersicht	49
Arten des Informationsaustauschs	51
Allgemeines	51
Automatischer Informationsaustausch – Zuordnung von Informationen	52
Eurofisc	56
Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration	58
Multilaterale Kontrollen	59
Beitreibungen	63
Strategie und Erfolge für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten	66
Wirkungsziele	69
Zuständigkeiten und Zusammenarbeit	70
Zuständigkeiten für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten	70
Betrugsbekämpfungskordinatoren	74
Zusammenarbeit innerhalb der Finanzämter	77
EU–weite Zusammenarbeit	79

Anzahl der Verfahren _____	84
Antwortzeiten _____	87
Personal _____	93
Zielvereinbarungen _____	93
Personalkapazitäten _____	95
Personaleinsatzplan _____	102
Central Liaison Office _____	106
Formulare für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten _____	107
Sprachliche Hürden _____	111
Direkte Kontaktnahme mit den ausländischen Steuerbehörden _____	114
Qualität des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten _____	116
Risikofälle und aggressive Steuervermeidungsmodelle _____	118
Umsatzsteuer _____	124
Umsatzsteuerausfallsrisiko _____	124
Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem _____	128
MIAS–Nutzung durch die Finanzämter _____	138
Risikoanalysen und frühzeitige Prüfungen durch Spezialisten _____	140
Verlangensprüfung – Beantwortung der Fragen _____	150
Schlussempfehlungen _____	169
Anhang 1 _____	180
Umfassende Darstellung der Rechtsgrundlagen zum internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten; 2009 bis 2018	
Anhang 2 _____	184
Herausforderungen und Hindernisse für den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten	
Anhang 3 _____	188
Änderungen der EU–Amtshilferichtlinie 2011/16/EU im Bereich der direkten Steuern; 2011 bis 2018	

Anhang 4 _____	190
Multilaterale Abkommen zur internationalen Amtshilfe in Steuerangelegenheiten; 2009 bis 2018	
Anhang 5 _____	192
Internationale Amtshilfe in Steuerangelegenheiten in den strategischen Zielsetzungen des Ministeriums	
Anhang 6 _____	194
Organisationseinheiten in der Finanzverwaltung neben dem „Central Liaison Office“, die mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten befasst waren	
Anhang 7 _____	196
Bundesrechnungsabschlüsse – Abweichungen bei den Auszahlungen für Personal bzw. dem Personalaufwand in der Untergliederung 15 Finanzverwaltung; 2009 bis 2017	
Anhang 8 _____	199
Personaleinsatzplan – Begründungen für die Änderungen in der Leistungserstellung im Hinblick auf die Personalkapazitäten	
Anhang 9 _____	201
Amtshilfeersuchen von anderen Staaten an Österreich, nach Staaten gegliedert; 2009 bis 2017	
Anhang 10 _____	205
Amtshilfeersuchen von Österreich an andere Staaten, nach Staaten gegliedert; 2009 bis 2017	
Anhang 11 _____	209
Spontanauskünfte von Österreich an ausländische Finanzbehörden, nach Staaten gegliedert; 2009 bis 2017	
Anhang 12 _____	212
Spontanauskünfte von ausländischen Finanzbehörden an Österreich, nach Staaten gegliedert; 2009 bis 2017	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Beispielhafte Herausforderungen und Hindernisse für den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten _____	27
Tabelle 2:	Automatischer Informationsaustausch – Inhalte _____	52
Tabelle 3:	DAC1 – Zuordnung pro Sendestaat _____	54
Tabelle 4:	Übersicht zu den Eurofisc–Arbeitsbereichen; Stand 2018 _____	56
Tabelle 5:	Anzahl der Beitreibungersuchen innerhalb der EU mit österreichischer Beteiligung; 2009 bis 2017 _____	63
Tabelle 6:	Vollstreckte Beträge im Rahmen von Beitreibungersuchen innerhalb der EU mit österreichischer Beteiligung; 2009 bis 2017 _____	63
Tabelle 7:	Internationale Amtshilfe in Steuerangelegenheiten in Regierungs– und Arbeitsprogrammen der Bundesregierung _____	66
Tabelle 8:	Internationale Amtshilfe in Steuerangelegenheiten in den Wirkungszielen des Bundesministeriums für Finanzen; 2013 bis 2017 _____	69
Tabelle 9:	Amtshilfeersuchen von anderen Staaten an Österreich; 2009 bis 2017 _____	84
Tabelle 10:	Amtshilfeersuchen von Österreich an andere Staaten; 2009 bis 2017 _____	85
Tabelle 11:	Entwicklung der FATCA–Bearbeitungszeiten durch das CLO; 2016 bis 2017 _____	86
Tabelle 12:	Antwortzeiten Österreichs bei einlangenden Einzelamtshilfeersuchen; 2009 bis 2017 _____	89

Tabelle 13: Antwortzeiten anderer Staaten bei Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich; 2009 bis 2017 _____	91
Tabelle 14: Entwicklung der Planstellen und der Personalstände im Detailbudget 15.02.01 Haushaltsführende Stellen der Steuer- und Zollverwaltung; 2013 bis 2017 _____	96
Tabelle 15: Anzahl der Bediensteten in den Teams im CLO; 2009 bis 2017__	106
Tabelle 16: Sprachenbudget der Bundesfinanzakademie; 2009 bis 2017 ____	112
Tabelle 17: Amtshilfeersuchen von anderen Staaten an Österreich; 2009 bis 2017 _____	151
Tabelle 18: Amtshilfeersuchen von Österreich an andere Staaten; 2009 bis 2017 _____	151
Tabelle 19: Spontanauskünfte von Österreich an ausländische Finanzbehörden; 2009 bis 2017 _____	152
Tabelle 20: Spontanauskünfte von ausländischen Finanzbehörden an Österreich; 2009 bis 2017 _____	152
Tabelle 21: Direkte Steuern: Antwortzeiten Österreichs bei einlangenden Einzelamtshilfeersuchen; 2009 bis 2017 _____	154
Tabelle 22: Direkte Steuern: Antwortzeiten anderer Staaten bei Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich; 2009 bis 2017 _____	154
Tabelle 23: Indirekte Steuern: Antwortzeiten Österreichs bei einlangenden Einzelamtshilfeersuchen; 2009 bis 2017 _____	154
Tabelle 24: Indirekte Steuern: Antwortzeiten anderer Staaten bei Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich; 2009 bis 2017 _____	155

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Beitreibungsraten der EU-Mitgliedstaaten in Prozent; 2013 bis 2016 _____	35
Abbildung 2:	Entwicklung des für den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten maßgeblichen Rechtsbestands; 2009 bis 2018 _____	50
Abbildung 3:	Ablaufprozess der ein- und ausgehenden Ersuchen _____	72
Abbildung 4:	Amtshilfeersuchen an Österreich; 2009 bis 2017 _____	88
Abbildung 5:	Amtshilfeersuchen von Österreich an andere Staaten; 2009 bis 2017 _____	90
Abbildung 6:	Verfügbarkeit des MIAS; 1. Quartal 2017 bis 1. Quartal 2018 _____	129
Abbildung 7:	Anzahl der Zusammenfassenden Meldungen in Österreich; 2009 bis 2017 _____	130
Abbildung 8:	MIAS-Abfragen; 2009 bis 2017 _____	138

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBCC	Betrugsbekämpfungs-Competence-Center
BBKO	Betrugsbekämpfungskordinatorin bzw. -kordinator
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CbC	Country-by-Country-Reporting
CLO	Central Liaison Office (Zentrales Verbindungsbüro)
CRS	Common Reporting Standard (Gemeinsamer Meldestandard)
DAC	Directive on Administrative Cooperation
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
d.h.	das heißt
eForms	standardisierte elektronische Formulare für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten
EG	Europäische Gemeinschaft
ERH	Europäischer Rechnungshof
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FA	Finanzamt
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GBP	Großbetriebsprüfung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IRS	Internal Revenue Service
IT	Informationstechnologie
JITSIC	Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration

lit.	litera (Buchstabe)
MIAS	Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem
Mio.	Million(en)
MLC	Multilateral Control (Multilaterale Kontrolle)
MLI	Multilaterales Instrument
Mrd.	Milliarde(n)
MwSt.	Mehrwertsteuer
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co–operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PACC	Predictive Analytics Competence Center
PEP	Personaleinsatzplan
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
SCAC	Standing Committee on Administrative Cooperation (Ständiger Ausschuss der Europäischen Kommission für die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der indirekten Steuern)
SPOC	Single Point of Contact
TIEA	Tax Information Exchange Agreement
TIN	Tax Identification Number (Steueridentifikationsnummer)
TNA	Transaction Network Analysis
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID–Nummer	Umsatzsteuer–Identifikationsnummer
US(A)	United States (of America)
USt	Umsatzsteuer
USt–BBCC	Umsatzsteuer–Betrugsbekämpfungs–Competence–Center
v.a.	vor allem
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Amtshilfe

Die internationale Amtshilfe in Steuerangelegenheiten betrifft die gegenseitige grenzüberschreitende Hilfeleistung und Zusammenarbeit von nationalen Abgabenbehörden.

Beitreibung

Die Beitreibung stellt neben den Auskunfts- und Zustellungsersuchen sowie den Ersuchen um Durchführung von Sicherungsmaßnahmen einen Teil der Vollstreckungsmamtshilfe dar.

BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)

Die OECD hat im Jahr 2013 das Projekt BEPS initiiert, mit dem Ziel, insbesondere in Bezug auf multinationale Unternehmen aggressive Steuerplanung und Verschiebung von Gewinnen in Niedrigsteuerländer zu vermeiden bzw. klar zu regulieren.

CLO (Central Liaison Office)

Das CLO ist beauftragt, als zuständige Behörde für den Bereich des Informationsaustauschs sowie bei Ersuchen um Vollstreckungsmaßnahmen zu agieren.

CRS (Common Reporting Standard – Gemeinsamer Meldestandard)

Im Jahr 2014 hat die OECD mit dem CRS einen Vorschlag für den automatischen Austausch von Informationen zu Finanzkonten veröffentlicht. Im Jahr 2015 wurde der CRS von der EU durch Änderung der Amtshilferichtlinie 2014/107/EU ins EU-Recht übernommen. Die EU-Mitgliedstaaten hatten bis 31. Dezember 2015 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie nachzukommen. Ab 1. Jänner 2016 waren diese Rechtsvorschriften anzuwenden. Österreich setzte den CRS mit dem „Gemeinsamer Meldestandard-Gesetz“ (BGBl. I 116/2015) um.

DAC (Directive on Administrative Cooperation)

Bei den DAC handelt es sich um Richtlinien der EU zur verbesserten gegenseitigen Amtshilfe. Die automatisch auszutauschenden Informationen sind:

- DAC1: Informationsaustausch über Einkünfte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Pensionen, Aufsichtsrats- und Verwaltungsvergütungen und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung; seit Juni 2015,
- DAC2: Informationsaustausch über Bankdaten; seit 30. September 2017,

- DAC3: Informationsaustausch über Tax Rulings (grenzüberschreitende Steuervorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung); seit 1. Quartal 2018,
- DAC4: Informationsaustausch über Verrechnungspreise (Country-by-Country-Reporting); seit Mitte 2017.

DBA (Doppelbesteuerungsabkommen)

Ein DBA regelt, welcher von zwei Staaten sein innerstaatliches Steuerrecht anwenden darf. Jedes DBA ist für sich ein eigener Staatsvertrag (Gesetz) und kann daher von den anderen DBA abweichen. Der Informationsaustausch und die Amtshilfe bei der Erhebung von Steuern ist meist in den Artikeln 26 und 27 der DBA geregelt, in Anlehnung an das OECD-Musterabkommen.

EUROFISC

Das Eurofisc-Netzwerk wurde im Jahr 2010 durch Verordnung (EU) 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. Die operative Arbeit nahm das Netzwerk Anfang 2011 auf. In verschiedenen Arbeitsbereichen werden allgemeine und firmenbezogene Informationen im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Umsatzsteuerbetrug ausgetauscht. Der Datenaustausch erfolgt über die EU-Plattform „CIRCABC“.

EUROPARAT

Der Europarat ist eine internationale Organisation mit Sitz in Straßburg, die am 5. Mai 1949 gegründet wurde und heute 47 Staaten Europas umfasst, darunter die 28 Mitglieder der Europäischen Union. Ziel des Europarats ist die Förderung der Demokratie sowie der Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Europa. Alle Mitgliedstaaten des Europarats haben die Europäische Menschenrechtskonvention gezeichnet.

FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act)

Die USA haben im Jahr 2010 ein Gesetz, den „Foreign Account Tax Compliance Act“ (FATCA), mit dem Ziel erlassen, die Einhaltung der steuerlichen Verpflichtungen von US-Personen mit Konten im Ausland zu gewährleisten. Ab dem Jahr 2012 entwickelte sich FATCA zu einem System des gegenseitigen Informationsaustauschs weiter. Aufgrund des erheblichen Aufwands für die Umsetzung sahen die USA für die Staaten die Möglichkeit des Abschlusses eines „Modell 1–“ oder eines „Modell 2–Abkommens“ vor. Österreich schloss im April 2014 mit den USA ein sogenanntes „Modell 2–Abkommen“ zur Umsetzung von FATCA, welches festlegte, dass die österreichischen Kredit- und sonstigen Finanzinstitute zusammengefasste Informationen über die Konten von US-amerikanischen Kundinnen und Kunden, die der Offenlegung ihrer Konten gegenüber der amerikanischen Steuerverwaltung nicht zustimmten, an die amerikanische Steuerbehörde weiterleiten (BGBl. III 16/2015). Im Gegensatz dazu hätte ein „Modell 1–Abkommen“ einen automatischen abgabenbehördlichen Informationsaustausch vorgesehen.

FinanzOnline

FinanzOnline ermöglicht den elektronischen Zugang zur Finanzverwaltung für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmerinnen und Unternehmer, Gemeinden sowie alle berufsmäßigen Parteienvertreterinnen und –vertreter. Der gesamte Prozess vom Eingang der Steuererklärung per online auszufüllendem Formular bis zum Bescheid und zur Zustellung wird elektronisch abgewickelt.

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 Beamtinnen und Beamten, Seminare sowie sonstige Schulungsmaßnahmen. Das aktuelle Programm heißt „Fiscalis 2020“ (Verordnung 1286/2013/EU) und hat eine Laufzeit von sieben Jahren (Beginn: 1. Jänner 2014). Das Vorgängerprogramm „Fiscalis 2013“ (Entscheidung 1482/2007/EG) hatte eine Laufzeit von 2008 bis 2013.

Forum on Tax Administration (Forum Steuerverwaltung)

Das OECD–Forum Steuerverwaltung wurde im Jahr 2002 gegründet. In dem Forum sind 50 OECD–Vertragsstaaten und die G–20–Staaten sowie andere interessierte Staaten und Gebiete vertreten. Das Forum zielt darauf ab, die Dienstleistungen gegenüber Steuerzahlerinnen und –zahlern sowie die Einhaltung von Steuervorschriften zu verbessern, indem es die nationalen Steuerverwaltungen unterstützt, die Effizienz, Effektivität und Fairness von Steuerverwaltungen zu erhöhen und die Compliancekosten zu senken.

Gleichzeitige Prüfung (Simultanprüfung)

Eine gleichzeitige Prüfung findet statt, wenn eine Betriebsprüfung in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten der EU zur gleichen Zeit (simultan) nach dem jeweiligen nationalen Recht auf Basis einer förmlichen Vereinbarung stattfindet. Dabei erlangte Informationen und Unterlagen werden zwischen den Prüferinnen und Prüfern der verschiedenen nationalen Steuerverwaltungen direkt ausgetauscht.

Global Forum (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)

Das Global Forum wurde von der OECD als übergreifendes Gesprächsforum zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern der OECD ins Leben gerufen. Ihm gehören 150 Staaten an, darunter auch Österreich. Das Global Forum erstellt den multilateralen Rahmen zur Umsetzung der internationalen Bestrebungen im Bereich der Steuertransparenz und des Informationsaustauschs.

Inneregemeinschaftliche Lieferung

In der Unternehmernetzwerk werden grenzüberschreitende Lieferungen und Erwerbe innerhalb der EU steuerfrei belassen, wenn diese für das Unternehmen ausgeführt werden und sich die Erwerberin bzw. der Erwerber mit ihrer bzw. seiner UID-Nummer als Unternehmen identifiziert. Das liefernde Unternehmen darf in diesem Fall die Lieferung steuerfrei belassen, das erwerbende Unternehmen muss den Erwerb in seinem Heimatstaat der Umsatzsteuer als Erwerbsteuer unterwerfen. Diese kann bei Vorliegen aller Voraussetzungen sofort als Vorsteuer abgezogen werden.

JITSIC (Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration)

JITSIC wurde ursprünglich im Jahr 2004 als „Joint International Tax Shelter Information Center“ zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden Steuerbetrugs gegründet. Im Jahr 2014 wurde die Plattform JITSIC neu aufgebaut und umfasst aktuell 38 Staaten. Das Netzwerk steht allen Mitgliedern des OECD-Forums Steuerverwaltung offen und arbeitet in jedem Mitgliedstaat über eine zentrale Anlaufstelle, den „Single Point of Contact“ (SPOC). Der österreichische SPOC war in der Großbetriebsprüfung angesiedelt und wurde durch einen Mitarbeiter betreut.

Mehrwertsteuer

Mehrwertsteuer wird in der EU als Synonym für Umsatzsteuer verwendet.

MIAS (Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem)

MIAS ist ein elektronisches System zur Übermittlung von Informationen bezüglich der Gültigkeit von Umsatzsteuer–Identifikationsnummern von in den EU–Mitgliedstaaten registrierten Unternehmen. Zusätzlich werden den Abgabenbehörden der Mitgliedstaaten über das MIAS auch Informationen über steuerbefreite innergemeinschaftliche Lieferungen und Dienstleistungen zur Verfügung gestellt. Die Informationen über die Daten der Registrierung werden von den Behörden der EU–Mitgliedstaaten gesammelt und in nationalen Datenbanken zur EU–weiten Abfrage erfasst. Die Daten des MIAS basieren auf den Zusammenfassenden Meldungen, welche die Unternehmerinnen und Unternehmer mit innergemeinschaftlichen Lieferungen und/oder Dienstleistungen in ihren Mitgliedstaaten abzugeben haben. Das MIAS ist seit der Abschaffung der Zollgrenzen und des damit zusammenhängenden Wegfalls der Zollunterlagen eine entscheidende Komponente des EU–weiten Umsatzsteuersystems. Die über MIAS bereitgestellten Informationen und die Verwendung des Systems werden in der Verordnung (EU) 904/2010 geregelt.

MLC (Multilateral Control – Multilaterale Kontrolle)

MLC sind gleichzeitige 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. Von einer MLC wird dann gesprochen, wenn die Finanzierung einer gleichzeitigen Prüfung aus dem Budget von Fiscalis erfolgt.

MLI (Multilaterales Instrument)

Österreich unterzeichnete am 7. Juni 2017 ein von der OECD veröffentlichtes multilaterales Abkommen. Es dient der Umsetzung des OECD–Projekts zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverschiebung internationaler Konzerne (Projekt BEPS – Base Erosion and Profit Shifting). Das Abkommen trat – nach Vorlage der fünften Ratifikationsurkunde am 22. März 2018 – am 1. Juli 2018 in Kraft und kann ab dem Jahr 2019 auf die bestehenden Abkommen angewendet werden.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

Die OECD ist eine internationale Organisation, die im Jahr 1961 gegründet wurde. Österreich ist Gründungsmitglied. Derzeit gehören 35 Staaten der OECD an. Ziele der OECD sind u.a., zu einer Ausweitung des Welthandels auf multilateraler Basis, einer optimalen Wirtschaftsentwicklung, hoher Beschäftigung und einem steigenden Lebensstandard in ihren Mitgliedstaaten beizutragen. Die OECD versteht sich heute als Forum, in dem Regierungen ihre Erfahrungen austauschen, best practice identifizieren und Lösungen für gemeinsame Probleme erarbeiten. Häufig werden im Rahmen der OECD auch Standards und Richtlinien erarbeitet, gelegentlich auch rechtlich verbindliche Verträge.

PACC (Predictive Analytics Competence Center)

Das PACC wurde mit Wirksamkeit vom 1. Juni 2016 eingerichtet und soll eine risikoorientierte Einsatzlenkung ausgehend von einer nach neuesten wissenschaftlichen Methoden durchgeführten Risikobeurteilung der Abgabenprozesse und damit verbundenen Vorhersagen der erforderlichen Kontroll- und Prüfungsmaßnahmen verantworten und durch eine ganzheitliche Evaluierung der Ergebnisse dieser Maßnahmen auch zu deren Optimierung beitragen.

Rechtshilfe (international)

Die (internationale) Amtshilfe unter Justizbehörden wird auch als (internationale) Rechtshilfe bezeichnet.

Richtlinie (EU)

EU-Richtlinien geben Ziele vor und verpflichten die EU-Mitgliedstaaten, den Inhalt der Richtlinie (innerhalb einer bestimmten Frist) in das nationale Recht umzusetzen. Die EU-Mitgliedstaaten bestimmen selbst über Form und Mittel, das von der Richtlinie vorgegebene verbindliche Ziel zu erreichen.

Spontanauskunft (spontaner Informationsaustausch)

Eine Spontanauskunft in Steuerangelegenheiten ist eine nicht systematische Übermittlung von Informationen zu jeder Zeit von einer Steuerverwaltung an die Steuerverwaltung eines anderen Staats, ohne dessen vorheriges Ersuchen. Innerhalb der EU setzt eine Spontanauskunft an die Steuerverwaltung eines anderen EU-Mitgliedstaats tatsächliche Anhaltspunkte für die Vermutung voraus, dass Steuern gerade dieses EU-Mitgliedstaats verkürzt worden sind oder werden könnten.

Steuern (direkte)

Direkte Steuern können von der Steuerschuldnerin bzw. dem Steuerschuldner grundsätzlich nicht auf Dritte überwältzt werden. Steuerzahler (Steuerschuldner) und Steuerträger (wirtschaftlich Belastete) sind ident. Darunter fallen die Lohn- und Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer.

Steuern (indirekte)

Bei den indirekten Steuern sind die Person, die die Steuer schuldet (Steuerschuldner), und die Person, die die Steuer wirtschaftlich trägt, nicht ident. Der Steuerzahler (Steuerschuldner) verrechnet die Steuer unmittelbar weiter. Darunter fallen v.a. die Umsatzsteuer und die Verbrauchsteuern.

TIEA (Tax Information Exchange Agreement)

Das im Jahr 2002 von der OECD veröffentlichte Musterabkommen TIEA eröffnet die Möglichkeit des Informationsaustauschs mit Jurisdiktionen, mit denen aufgrund der niedrigen oder nicht vorhandenen Ertragsteuern keine Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen werden. TIEA regelt ausschließlich den Informationsaustausch (auf Ersuchen) in Steuerangelegenheiten. Seit dem Protokoll im Jahr 2015 sind auch der automatische und der spontane Informationsaustausch durch ein TIEA möglich. TIEA ist nicht bindend, es stellt allerdings einen globalen Standard für den Abschluss eines Abkommens zum Informationsaustausch in Steuersachen dar.

TNA (Transaction Network Analysis)

Mit diesem Instrument soll die gegenwärtige Arbeitsweise von Eurofisc zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs in der EU verbessert werden. Zur Beschleunigung der gemeinsamen Bearbeitung und Risikoanalyse von Daten entwickelte die Europäische Kommission zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein TNA-Programm, das voraussichtlich ab 2019 von den EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis genutzt werden kann. TNA ermöglicht dann die gemeinsame Verarbeitung und den Austausch von Umsatzsteuerdaten innerhalb von Eurofisc und erlaubt dadurch, verdächtige Netze frühzeitig aufdecken und darstellen zu können.

UID-Nummer (Umsatzsteuer-Identifikationsnummer)

Wenn eine Unternehmerin bzw. ein Unternehmer in Geschäftsbeziehung mit Unternehmerinnen und Unternehmern in anderen EU-Mitgliedstaaten tritt, ist die Benützung einer UID-Nummer erforderlich. In der EU sind innergemeinschaftliche Lieferungen steuerfrei, wenn u.a. der Abnehmer ein Unternehmer ist, der den Gegenstand der Lieferung bzw. eine sonstige Leistung für das eigene Unternehmen erworben hat. Der Abnehmer der Lieferung zeigt durch Auftreten unter seiner UID-Nummer an, dass er Unternehmer ist. In Österreich ist die UID-Nummer zudem für nationale Zwecke als Rechnungsbestandteil erforderlich.

Verordnung (EU)

Eine EU–Verordnung ist in den EU–Mitgliedstaaten unmittelbar wirksam und verbindlich in allen Teilen und muss nicht in nationales Recht umgesetzt werden („Durchgriffswirkung“).

Zusammenfassende Meldung

Innerhalb der EU besteht ein gemeinsames System des Informationsaustauschs für innergemeinschaftliche Lieferungen und bestimmte grenzüberschreitende Dienstleistungen (MIAS). Die am Binnenmarkt beteiligten Unternehmerinnen und Unternehmer haben in der Regel monatlich oder quartalsweise zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuervoranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung eine Zusammenfassende Meldung bei dem – für die Erhebung der Umsatzsteuer – zuständigen Finanzamt einzureichen. In der Zusammenfassenden Meldung sind die UID–Nummern der jeweiligen Geschäftspartnerinnen und –partner sowie der Gesamtwert aller an diese ausgeführten innergemeinschaftlichen Umsätze für den Meldezeitraum anzugeben. Die in den Zusammenfassenden Meldungen enthaltenen Informationen werden von den EU–Mitgliedstaaten über MIAS ausgetauscht. Fallen keine innergemeinschaftlichen Lieferungen bzw. grenzüberschreitenden Dienstleistungen an, ist auch keine Zusammenfassende Meldung zu übermitteln.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von August 2017 bis Juni 2018 den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes–Verfassungsgesetz aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 des Abgeordneten Bruno Rossmann sowie Freundinnen und Freunde vom 29. März 2017 (2087/A). Das Verlangen richtete 16 Fragen an den RH. Die Prüfung erfolgte im Bundesministerium für Finanzen, bei der Steuerfahndung mit dem Zentralen Verbindungsbüro (CLO), der Großbetriebsprüfung, dem Predictive Analytics Competence Center (PACC) und in zwölf Finanzämtern österreichweit.

Der überprüfte Zeitraum umfasste entsprechend dem Prüfungsverlangen die Jahre 2009 bis 2017.

Kurzfassung

Ausgangslage

Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten wird angesichts zunehmender Mobilität und Globalisierung immer wichtiger. Nationale Abgabenbehörden stoßen demgegenüber immer öfter an Grenzen, weil ihre Ermittlungsmöglichkeiten an der Staatsgrenze enden. Grenzüberschreitende Amtshilfe bezieht sich v.a. auf direkte Steuern wie die Einkommen– und Körperschaftsteuer, auf indirekte Steuern wie die Umsatzsteuer und auch auf die Vollstreckung von Abgabenrückständen. (TZ 2)

Die Vielzahl und die Zunahme an unterschiedlichen Rechtsgrundlagen führten dazu, dass der Vollzug für die österreichische Finanzverwaltung komplex und verwaltungsaufwendig war. (TZ 3, TZ 11)

Auf internationaler Ebene setzte die OECD, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die maßgebenden Standards in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten, etwa mit dem OECD–Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung oder dem Abkommen über den steuerlichen Informationsaustausch (Amtshilfe–Konvention). Von den 91 Doppelbesteuerungsabkommen in Österreich entsprachen 19 nicht vollständig dem OECD–Musterabkommen. (TZ 7)

Österreich schloss 2014 mit den USA ein Abkommen zur Umsetzung von FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) ab. Dieses sah – im Unterschied zu allen anderen EU–Mitgliedstaaten – keinen automatischen abgabenbehördlichen Informationsaustausch vor. Österreichische Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitutionen hatten im Falle der Zustimmung durch die US–amerikanischen Kundinnen und Kunden jährlich Konteninformationen an die USA weiterzuleiten, in allen anderen Fällen zusammengefasste Kontoinformationen. Diese stellten in Folge die Grundlage für spätere Gruppenanfragen an die österreichische Finanzverwaltung dar. Sie stiegen seit 2016 deutlich an und verursachten im Zentralen Verbindungsbüro (CLO) einen Verwaltungsmehraufwand. (TZ 8, TZ 26)

Bei der Anwendung der bilateralen Abkommen mit der Schweiz und mit Liechtenstein traten in der Praxis Hindernisse auf. Mit der Schweiz war die Vollstreckungshilfe auf „Grenzgänger“ eingeschränkt. Mit Liechtenstein war bislang kein elektronischer Austausch von Informationen in der Ermittlungshilfe möglich. (TZ 10)

Strategie und Ziele

Im Arbeitsprogramm der Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 war die „Verbesserung der internationalen Transparenz in Steuerangelegenheiten und die bessere internationale Zusammenarbeit“ festgeschrieben. Auch das Regierungsprogramm für die Jahre 2017 bis 2022 enthielt mit der Festlegung auf die Bekämpfung von Steuer– und Sozialbetrug einen derartigen Bezug. Das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge kurz: **Ministerium**) verankerte das Thema auch in seinen strategischen Zielsetzungen. Diese waren jedoch nicht mit aussagekräftigen Indikatoren bzw. quantifizierbaren Messgrößen hinterlegt. Auch bei den Wirkungszielen des Ministeriums gab es diesbezüglich nur zum Teil Kennzahlen bzw. Indikatoren. (TZ 19, TZ 20)

Zusammenarbeit

Innerhalb der EU gab es keine einheitliche Steueridentifikationsnummer. Dies erschwerte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, weil es die Identifikation und Zuordnung der Steuerpflichtigen beeinträchtigte. So war bspw. beim automatischen Informationsaustausch die Zuordnung der Informationen zu einer steuer-

pflichtigen Person schwierig und die manuelle Nachbearbeitung für die Finanzämter aufwendig. Immerhin waren für die Meldezeiträume 2014 bis 2016 mit Stand Februar 2018 rd. 35.200 Datensätze davon betroffen, das sind rd. 14 % der insgesamt rd. 255.600 eingelangten Meldungen. Nicht einmal in Österreich selbst gab es eine einheitliche Steueridentifikationsnummer, weil die Steuernummer an den jeweiligen Zuständigkeitsbereich eines Finanzamts gebunden war. Änderte sich die Zuständigkeit des Finanzamts, änderte sich auch die Steuernummer. (TZ 13)

Ein Hindernis bei der internationalen Zusammenarbeit waren Verfahrensverzögerungen, wie z.B. nationale Zustimmungsrechte. Sie behinderten die Arbeit der österreichischen Finanzbehörden, die dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit und der Vollständigkeit der Besteuerung zu entsprechen hatten. (TZ 24)

Der Austausch von Informationen innerhalb der EU erfolgte über standardisierte elektronische Formulare, sogenannte eForms. Die überprüften Finanzämter bezeichneten diese als „sehr umfangreich, zeitraubend, kompliziert und aufwendig“. (TZ 34)

Die Sprachenvielfalt erschwerte den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten und führte zu Zeit- und Qualitätsverlusten sowie zu Verständigungsschwierigkeiten. Die überprüften Finanzämter machten auf die Probleme, u.a. auch auf die zur Verfügung stehenden Personalressourcen, aufmerksam. (TZ 35)

Einer erfolgreichen EU-weiten Zusammenarbeit standen mangelnde Kooperationsbereitschaft ausländischer Finanzbehörden, die Verfolgung nationaler Eigeninteressen mancher EU-Mitgliedstaaten sowie damit verbunden eine lange Verfahrensdauer entgegen. (TZ 38)

Aggressiven Steuervermeidungsmodellen wäre EU-weit gemeinsam und nachhaltig zu begegnen, weil sie den Wettbewerb verzerrt und zu einer Senkung des EU-weiten Steueraufkommens führt. (TZ 38)

Eine besondere Herausforderung stellte die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs dar. Die EU-Kommission schätzte den Schaden zuletzt im Jahr 2015 EU-weit auf 151,530 Mrd. EUR, für Österreich auf 2,357 Mrd. EUR. Vor allem bei der Umsatzsteuer bestand ein akuter Handlungsbedarf, weil ein Abgabenausfallsrisiko einerseits durch in Rechnung gestellte und nicht abgeführte Umsatzsteuer und andererseits durch die geltend gemachte Vorsteuer bestand. Dafür war eine umfassende, rasche und effektive Nutzung aller Instrumentarien des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten unabdingbar. Ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs war dabei das Mehrwertsteuer-Informationssystem. Um das Potenzial tatsächlich nutzen zu können, müssten die Daten in diesem System aus allen EU-Mitgliedstaaten vollständig, richtig, zeitnah, gültig und verfügbar sein. Dies war allerdings nicht sichergestellt. Umfangreiche

Abstimmungsarbeiten nahmen Ressourcen in Anspruch und standen dadurch nicht für zielgerichtete Prüfungshandlungen zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen zur Verfügung. ([TZ 39](#), [TZ 40](#), [TZ 41](#))

In dem Zusammenhang war die Initiative der EU-Kommission zur gemeinsamen Verarbeitung und Analyse von Umsatzsteuer-Daten in der EU zweckmäßig. ([TZ 44](#))

Die erfolgte Einrichtung eines eigenen Umsatzsteuerbetrugsbekämpfungs-Competence-Centers zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs erachtete der RH als effizient und sinnvoll. Dennoch sollten auch die Finanzämter in der Lage sein, die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs rasch und mit ausreichenden Ressourcen durchzuführen. Hier bestand jedoch ein Zielkonflikt zwischen den Zielvereinbarungen für die Finanzämter und dem hohen Ressourcenaufwand sowie der überdurchschnittlichen Dauer komplexer Betrugsfälle. ([TZ 43](#))

Antwortzeiten

Die Anzahl der Amtshilfeverfahren, die an Österreich gerichtet wurde, stieg von 2.976 im Jahr 2009 auf 4.296 im Jahr 2017. Die Anzahl der von Österreich an andere Staaten gestellten Amtshilfeverfahren stieg im selben Zeitraum von 1.208 auf 3.576. Österreich erledigte im Durchschnitt mehr als 70 % der Einzelamtshilfeersuchen (direkte und indirekte Steuern) innerhalb von 90 Tagen. Umgekehrt musste Österreich auf Antworten aus dem Ausland oft sehr lange warten. Nur 29 % der Antworten bei direkten Steuern kamen innerhalb von 90 Tagen, bei den indirekten Steuern knapp mehr als die Hälfte. Für Österreich bestand somit eine unbefriedigende Diskrepanz zwischen den Erledigungszeiten einlangender und ausgehender Einzelamtshilfeersuchen. Antwortzeiten von mehr als einem Jahr waren für die Bearbeitung von Amtshilfeersuchen problematisch und für eine korrekte und zeitnahe Abklärung von Steuersachverhalten abträglich. ([TZ 26](#), [TZ 27](#))

Personaleinsatz

Der Stellenplan des Ministeriums sah im Jahr 2017 für die Steuer- und Zollverwaltung 10.054 Planstellen vor, wobei rd. 9 % nicht besetzt waren. Für die Jahre 2018 und 2019 sahen die Personalpläne eine Erhöhung der Planstellen auf 10.127 vor. Die überprüften Finanzämter gaben übereinstimmend an, dass die Personalressourcen für die wachsenden Aufgaben in der internationalen Zusammenarbeit nicht ausreichend seien. Das Ministerium brachte die von ihm angekündigte Personalbedarfserhebung seit Jahren nicht zum Abschluss. Im August 2018 teilte das Ministerium mit, die Personalbedarfserhebung nicht weiter zu verfolgen. ([TZ 29](#))

Die restriktive Personalpolitik des Ministeriums bewirkte Einbußen in der Qualität der Aufgabenerfüllung. Das Ministerium nahm damit über Jahre hinweg in Kauf, dass die Finanzämter aufgrund der angespannten Personalsituation die gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht ausreichend wahrnehmen konnten. (TZ 30)

Das Ministerium nahm trotz der budgetierten Personalkapazität wiederholt pauschale Kürzungen im Personaleinsatzplan vor. Es regulierte den Arbeitsaufwand nicht über das Personal, sondern über Kürzung von Kontrollquoten. (TZ 31)

Dem Ministerium war weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Personalbedarf für die Wahrnehmung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten bekannt. Trotzdem kam es zu einer Personalreduktion in den Finanzämtern. (TZ 32)

Das Zentrale Verbindungsbüro, das in die Steuerfahndung eingebunden war und als zentrale Drehscheibe für den internationalen Informationsaustausch agierte, verzeichnete einen starken Anstieg der Fälle im Zusammenhang mit der internationalen Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten. So stieg etwa die Zahl der Gruppenanfragen aus den USA von 214 im Jahr 2016 auf 350 im Jahr 2017, die Zahl der Kontoöffnungen in diesem Zusammenhang von 2.352 auf 6.375. Trotzdem war der Personalstand mit 16,85 Vollzeitäquivalenten im Jahr 2017 sogar geringfügig kleiner als im Jahr 2009 mit 17. (TZ 26, TZ 33)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Finanzen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Ministerium sollte sich für ein EU–weit einheitliches Identifikationsmerkmal der Steuersubjekte (steuerpflichtigen Personen) einsetzen, um die Zuordenbarkeit der Daten aus dem automatischen Informationsaustausch zu verbessern.
- Als Vorleistung wären in Österreich unveränderliche Steuernummern zu vergeben.
- Die bestehenden Probleme in der behördlichen Zusammenarbeit auf EU–Ebene wären mit hoher Priorität zu thematisieren und es wären proaktiv mit den anderen EU–Mitgliedstaaten Lösungen für eine rasche und wirkungsvolle Zusammenarbeit zu erarbeiten.
- In den EU–Gremien wären die Hindernisse beim internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme, mangelnder Kooperationsbereitschaft und der Verfolgung von nationalen Eigeninteressen mancher Staaten aufzuzeigen und zu thematisieren. Ziel sollte sein, den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten rasch und zielgerichtet ohne Hindernisse durchzuführen, um eine gleichmäßige Besteuerung sicherstellen zu können.
- Maßnahmen in der EU wären weiterhin voranzutreiben, die einheitliche Besteuerungsvorschriften gewährleisten und Gewinne dort besteuern, wo sie entstehen.
- Legistische Maßnahmen in der EU, welche das Umsatzsteuer–Ausfallsrisiko eindämmen, insbesondere im Hinblick auf die Verrechnung der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette, wären weiterhin voranzutreiben.
- Das Ministerium sollte sich in der EU für ein funktionierendes Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem einsetzen, mit dem dessen Verfügbarkeit – insbesondere in Zeiten verstärkter gleichzeitiger Nutzung – und damit auch dessen Wirkung und Zuverlässigkeit in allen EU–Mitgliedstaaten jederzeit und vollumfänglich gewährleistet sind.
- Es wäre eine umfassende bundesweite Personalbedarfserhebung für die Finanzverwaltung vorzunehmen. Der so ermittelte Personalbedarf wäre dem Personalplan zugrunde zu legen. (TZ 46)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten
Rechtsgrundlagen – Österreich
EG–Amtshilfegesetz (EG–AHG), BGBl. 657/1994, aufgehoben durch BGBl. I 112/2012
EG–Vollstreckungsamtshilfegesetz (EG–VAHG), BGBl. 658/1994, aufgehoben durch BGBl. I 112/2011
EU–Finanzstrafvollstreckungsgesetz (EU–FinStrVG), BGBl. I 19/2009, aufgehoben durch BGBl. I 105/2014
Amtshilfe–Durchführungsgesetz (ADG), BGBl. I 102/2009 i.d.g.F.
EU–Vollstreckungsamtshilfegesetz (EU–VAHG), BGBl. I 112/2011 i.d.g.F.
EU–Amtshilfegesetz (EU–AHG), BGBl. I 112/2012 i.d.g.F.
Bundesgesetz über die Zusammenarbeit in Finanzstrafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU–FinStrZG), BGBl. I 105/2014 i.d.g.F.
Gemeinsamer Meldestandard–Gesetz (GMSG), BGBl. I 116/2015 i.d.g.F.
Verrechnungspreisdokumentationsgesetz (VPDG), BGBl. I 77/2016 i.d.g.F.
Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Liste der teilnehmenden Staaten gemäß dem Regierungsübereinkommen vom 29. Oktober 2014, BGBl. II 362/2016 i.d.g.F. aufgehoben durch BGBl. II 409/2017
Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz (WiEReG), BGBl. I 136/2017 i.d.g.F.
Rechtsgrundlagen – Europäische Union
Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19. Dezember 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern, ABl. 1977 L 336 S. 15 ff.
Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, ABl. 2003 L 157 S. 38 ff.
Verordnung (EG) 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) 218/92, ABl. L 264 S. 1 ff.
Richtlinie 2008/55/EG des Rates vom 26. Mai 2008 über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Abgaben, Zölle, Steuern und sonstige Maßnahmen, ABl. 2008 L 150 S. 28 ff.
Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. 2010 L 84 S. 1 ff.
Verordnung (EU) 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABl. 2010 L 268 S. 1 ff.
Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (1. EU–Amtshilferichtlinie), ABl. 2011 L 64 S. 1 ff.
Richtlinie 2014/107/EU des Rates vom 9. Dezember 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (2. EU–Amtshilferichtlinie), ABl. 2014 L 359 S. 1 ff.
Richtlinie (EU) 2015/2060 des Rates vom 10. November 2015 zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, ABl. 2015 L 301 S. 1 ff.
Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates vom 8. Dezember 2015 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (3. EU–Amtshilferichtlinie), ABl. 2015 L 332 S. 1 ff.
Richtlinie (EU) 2016/881 des Rates vom 25. Mai 2016 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung (4. EU–Amtshilferichtlinie), ABl. 2016 L 146 S. 8 ff.
Richtlinie (EU) 2016/2258 des Rates vom 6. Dezember 2016 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des Zugangs von Steuerbehörden zu Informationen zur Bekämpfung von Geldwäsche (5. EU–Amtshilferichtlinie), ABl. 2016 L 342 S. 1 ff.

Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten
Internationale Abkommen
diverse Doppelbesteuerungsabkommen – DBA
diverse Abkommen über den Informationsaustausch in Steuersachen – TIEA
Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Rechtsschutz und Rechtshilfe in Abgabensachen vom 4. Oktober 1954, BGBl. 249/1955 i.d.g.F.
Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt, BGBl. III 192/2012
Abkommen zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich der Steuern samt Schlussakte einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen, BGBl. III 301/2013 i.d.g.F.
Übereinkommen mit mehreren Vertragsstaaten über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen in der Fassung des am 1. Juni 2011 in Kraft getretenen Protokolls, BGBl. III 193/2014 i.d.g.F.
Abkommen zwischen der Republik Österreich und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Zusammenarbeit für eine erleichterte Umsetzung von FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), BGBl. III 16/2015 i.d.g.F.
Mehrseitige Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten (Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information), BGBl. III 182/2017 i.d.g.F.
Mehrseitiges Übereinkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Multilaterales Instrument – MLI), BGBl. III 93/2018 i.d.g.F.
Mehrseitige Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte (Multilateral Competent Authority Agreement on the Exchange of Country-by-Country-Reports), BGBl. III 27/2018 i.d.g.F.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017
	Anzahl									in %
Amtshilfeersuchen an Österreich	2.976	2.360	2.151	3.296	3.172	3.765	3.550	3.772	4.296	44
direkte Steuern	244	255	241	413	473	1.030	792	882	1.327	444
<i>davon Spontan- auskünfte</i>	69	117	85	75	118	160	155	250	147	113
indirekte Steuern	2.640	2.031	1.802	1.970	1.888	1.831	1.678	1.712	1.570	-41
<i>davon Spontan- auskünfte</i>	1.340	658	424	431	312	386	317	359	489	-64
Vollstreckung	92	74	108	913	811	904	1.080	1.178	1.399	1.421
Amtshilfeersuchen von Österreich	1.208	1.830	2.182	2.054	2.804	2.933	2.951	3.220	3.576	196
direkte Steuern	333	328	297	354	458	465	569	478	622	87
<i>davon Spontan- auskünfte</i>	188	139	133	169	149	121	147	118	113	-40
indirekte Steuern	752	1.298	1.511	920	856	842	700	1.015	1.100	46
<i>davon Spontan- auskünfte</i>	353	487	626	232	298	344	202	249	201	-43
Vollstreckung	123	204	374	780	1.490	1.626	1.682	1.727	1.854	1.407

Quellen: BMF; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von August 2017 bis Juni 2018 den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 des Abgeordneten Bruno Rossmann sowie Freundinnen und Freunde vom 29. März 2017 (2087/A).

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Qualität der Leistungserbringung im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. Diese Überprüfung befasste sich insbesondere mit der Beurteilung

- der rechtlichen Rahmenbedingungen,
- der Zielvorgaben,
- der Zusammenarbeit der betroffenen Behörden,
- der Anzahl und der unterschiedlichen Arten des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten,
- der Antwortzeiten im Hinblick auf bestehende Vorgaben,
- des Personaleinsatzes,
- der Qualität der Verfahren, der steuerlichen Ergebnisse und des Risikomanagements sowie
- der Herausforderungen, Hemmnisse und Hindernisse für den Vollzug.

(3) Die Gebarungsüberprüfung bezog das Bundesministerium für Finanzen (**Ministerium**), die Steuerfahndung und dort insbesondere das Central Liaison Office (**CLO**)¹, das Predictive Analytics Competence Center (**PACC**)², den bundesweiten Fachbereich des Ministeriums, die Großbetriebsprüfung (**GBP**) sowie die Finanzämter Wien 8/16/17³, Wien 9/18/19 Klosterneuburg⁴, Wien 12/13/14 Purkersdorf, Wien 1/23, Lilienfeld St. Pölten, Braunau Ried Schärding, Linz, St. Veit Wolfsberg, Graz-Stadt, Innsbruck, Kufstein Schwaz und Bregenz ein.

¹ Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen beauftragte das CLO, als zuständige Behörde für den Bereich des Informationsaustauschs sowie bei Ersuchen um Vollstreckungsmaßnahmen zu agieren.

² Das PACC wurde mit Wirksamkeit vom 1. Juni 2016 eingerichtet und „soll eine risikoorientierte Einsatzlenkung ausgehend von einer nach neuesten wissenschaftlichen Methoden durchgeführten Risikobeurteilung der Abgabenprozesse und damit verbundenen Vorhersagen der erforderlichen Kontroll- und Prüfungsmaßnahmen verantworten und durch eine ganzheitliche Evaluierung der Ergebnisse dieser Maßnahmen auch zu deren Optimierung beitragen“. (Quelle: Ministerium)

³ In Wien ist seit 1. Jänner 2013 das Finanzamt (**FA**) Wien 8/16/17 als Infocenter für alle Wiener Finanzämter zuständig.

⁴ In Wien ist seit 1. Jänner 2013 das FA Wien 9/18/19 Klosterneuburg als Finanzstrafbehörde für alle Wiener Finanzämter zuständig (Finanzstrafbehörde Wien).

(4) Der überprüfte Zeitraum umfasste entsprechend dem Prüfungsverlangen im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2017.

(5) Zu dem im Februar 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Mai 2019 Stellung.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2019.

Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

2 (1) Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten gewann in den letzten Jahren an Bedeutung, weil die Mobilität von Personen, Gütern und Kapital zunahm und sich die Wirtschaft zunehmend globalisierte. Dies trug dazu bei, dass nationale Abgabenbehörden bei der Feststellung der steuerlich maßgebenden Sachverhalte an ihre Grenzen stießen, auch weil im Regelfall die nationalen Ermittlungsmöglichkeiten an der Staatsgrenze endeten. Nationale Abgabenbehörden waren daher bei Sachverhalten, die die Steuerhoheit mehrerer Staaten betreffen, auf eine grenzüberschreitende gegenseitige Amtshilfe angewiesen.

(2) Eine internationale Amtshilfeleistung in Steuerangelegenheiten konnte erfolgen in Form

- eines Informationsaustauschs
 - anfragegebunden (auf Ersuchen einer Abgabenbehörde),
 - spontan (nicht aufgrund eines vorgängigen Ersuchens, sondern sobald der informierende Staat ein mögliches Interesse eines anderen Staates vermutete) oder
 - automatisch – mittels systematischer Übermittlung zuvor festgelegter Informationen über in anderen Staaten ansässige Personen an den Ansässigkeitsstaat ohne dessen vorheriges Ersuchen in regelmäßigen, im vorhinein festgelegten Abständen,
- einer gleichzeitigen Steuerprüfung samt Multilateralen Kontrollen (**MLC**),
- einer Teilnahme an Steuerprüfungen im Ausland (Prüferentsendungen),
- einer Unterstützung bei der Beitreibung (einschließlich Sicherungsmaßnahmen),
- einer Zustellung von Schriftstücken sowie
- einer Amtshilfe im verwaltungsbehördlichen Finanzstrafverfahren.

Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten bezog sich v.a. auf

- direkte Steuern (z.B. Einkommen-, Körperschaftsteuer),
- indirekte Steuern (v.a. Umsatzsteuer) sowie
- die Vollstreckung von Abgabenrückständen (u.a. die Beitreibung).

(3) Die rechtlichen Grundlagen für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten waren – mit steigender Tendenz – sehr umfangreich und fanden sich in völkerrechtlichen Vereinbarungen, im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie in nationalen Normen. Die Vielzahl und die Zunahme an unterschiedlichen Rechtsgrundlagen wie auch die unterschiedlichen Rechtsebenen führten dazu, dass der Vollzug für die österreichische Finanzverwaltung komplex war und sich auf den Verwaltungsaufwand auswirkte (Anhang 1).

(4) Trotz der stark wachsenden Bedeutung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten für die rechtsrichtige Besteuerung von steuerlich relevanten Sachverhalten identifizierte der RH insbesondere folgende Herausforderungen und Hindernisse, die sich auf den Vollzug nachteilig auswirkten (Anhang 2):

Tabelle 1: Beispielhafte Herausforderungen und Hindernisse für den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten

Herausforderungen und Hindernisse	TZ
Rechtsgrundlagen	
Die Vielzahl und die Zunahme an unterschiedlichen Rechtsgrundlagen wie auch die unterschiedlichen Rechtsebenen führten dazu, dass der Vollzug für die österreichische Finanzverwaltung komplex war und sich auf den Verwaltungsaufwand auswirkte.	<u>TZ 3 bis TZ 11</u>
Strategie und Ziele	
Die strategischen Zielsetzungen des Bundesministeriums für Finanzen (Ministeriums) zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten waren bislang nicht mit aussagekräftigen Indikatoren bzw. quantifizierbaren Messgrößen hinterlegt.	<u>TZ 19</u>
Die typischerweise besonders lange Dauer der Verfahren im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten stand dem Bestreben der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung, Vorgaben des Ministeriums zu erfüllen, entgegen.	<u>TZ 19</u>
Zusammenarbeit	
Auf EU-Ebene war keine (einheitliche) Tax Identification Number (TIN) in Verwendung. Die Zuordnung der Informationen aus dem automatischen Informationsaustausch zu einem Steuersubjekt war demnach schwierig, die manuelle Nachbearbeitung für die Finanzämter aufwendig.	<u>TZ 13</u>
Nicht einmal in Österreich gab es eine von der EU-Kommission vorgeschlagene einheitliche TIN, weil die verwendeten Steuernummern an den jeweiligen Zuständigkeitsbereich eines Finanzamts gebunden waren und sich bei einem Finanzamtswechsel änderten.	<u>TZ 13</u>

Herausforderungen und Hindernisse	TZ
Nationale Zustimmungsrechte sowie Verzögerungen in anderen Staaten standen nicht nur einem raschen, sondern einem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten an sich entgegen. Sie behinderten die Arbeit der österreichischen Finanzbehörden, die dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit und der Vollständigkeit der Besteuerung zu entsprechen hatten. Dies war geeignet, das Vertrauen der Finanzbediensteten in das Funktionieren der internationalen behördlichen Zusammenarbeit zu erschüttern mit der Folge, künftig in entsprechenden Anlässen auf solche Verfahren zu verzichten.	<u>TZ 24</u>
Die überprüften Finanzämter beurteilten die Verwendung der bestehenden standardisierten elektronischen Formulare (eForms) als besonders zeitaufwendig. Dies stellte v.a. für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Veranlagungsteams aufgrund der Erledigungsvorgaben und der vorhandenen Personalressourcen eine wesentliche Hürde für die Erstellung und Bearbeitung der Amtshilfeersuchen dar.	<u>TZ 34</u>
Es bestand ein Zielkonflikt zwischen rechtskonformen und möglichst raschen Verfahren zum internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. So waren die Amtshilfeersuchen grundsätzlich über das CLO in Österreich und die jeweils zuständige Behörde im Partnerstaat abzuwickeln; dadurch verlängerten sich die Verfahren beträchtlich.	<u>TZ 36</u>
Einer erfolgreichen EU-weiten Zusammenarbeit standen mangelnde Kooperationsbereitschaft, sogenannte „Abwürgestrategien“ und die Verfolgung nationaler Eigeninteressen mancher EU-Mitgliedstaaten sowie damit verbunden eine lange Verfahrensdauer entgegen.	<u>TZ 38</u>
Der Steuervermeidung durch aggressive Steuerplanung wäre EU-weit gemeinsam und nachhaltig zu begegnen, weil sie den Wettbewerb verzerrt, die Steuermoral senkt und schließlich zu einer Senkung des gesamten EU-weiten Steueraufkommens führt.	<u>TZ 38</u>
Es bedurfte in der EU dringend eines Maßnahmenpakets, um die Vollständigkeit, Richtigkeit, Zeitnähe, Gültigkeit und Verfügbarkeit der Daten aus dem Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) für alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen zu gewährleisten und damit das Potenzial des Systems zu nutzen.	<u>TZ 41</u>
Antwortzeiten	
Für Österreich bestand eine unbefriedigende Diskrepanz zwischen den Erledigungszeiten einlangender und ausgehender Einzelamtshilfeersuchen. Antwortzeiten von mehr als einem Jahr waren für die Bearbeitung von Einzelamtshilfeersuchen problematisch und einer korrekten und zeitnahen Abklärung von Steuersachverhalten abträglich.	<u>TZ 27</u>
Personal	
Das Ministerium brachte die von ihm angekündigte Personalbedarfserhebung seit Jahren nicht zum Abschluss und brach diese offenbar letztlich ab.	<u>TZ 29</u>
Bei den überprüften Finanzämtern war eine unzureichende Personalausstattung festzustellen.	<u>TZ 29</u>
Die restriktive Personalpolitik des Ministeriums bewirkte Einbußen in der Qualität der Aufgabenerfüllung. Nach Ansicht des RH nahm das Ministerium damit über Jahre hinweg in Kauf, dass aufgrund einer angespannten Personalsituation in den nachgeordneten Dienststellen die gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht ausreichend wahrgenommen wurden.	<u>TZ 30</u>
Der Personalstand im CLO war im Jahr 2017 geringfügig kleiner als 2009, obwohl das CLO mit einer deutlichen Zunahme der Tätigkeiten konfrontiert war.	<u>TZ 33</u>
Es bestand ein Zielkonflikt zwischen den Zielvereinbarungen für die Finanzämter und dem – vom Ministerium selbst in seinem Projektbericht zum Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfungskompetenz-Center (UST-BBCC) angeführten – hohen Ressourcenaufwand und der überdurchschnittlichen Falldauer komplexer Betrugsfälle.	<u>TZ 43</u>

Quelle: RH

In der Folge werden diese Herausforderungen und Hindernisse näher ausgeführt.

Rechtsgrundlagen

Europäische Union

- 3 Das europäische Gemeinschaftsrecht regelte den gegenseitigen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten insbesondere mit sekundärrechtlichen Grundlagen: Im Bereich der indirekten Steuern erfolgte dies mit Verordnung, im Bereich der direkten Steuern und der Vollstreckungsamtshilfe mit Richtlinien.

Indirekte Steuern

- 4.1 (1) Die Verordnung (EG) 1798/2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, die am 1. Jänner 2004 in Kraft trat, regelte auf EU-Ebene den Informationsaustausch auf Ersuchen und ohne vorheriges Ersuchen (Spontanauskunft), gleichzeitige Prüfungen und die Zustellung von behördlichen Schriftstücken durch die Steuerverwaltungen. Sie wurde mit Wirkung 1. Jänner 2012 aufgehoben und durch die Verordnung (EU) 904/2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer ersetzt. Diese regelte

- den Informationsaustausch (automatisch, anfragegebunden und spontan) im Bereich der indirekten Steuern (Art. 7 bis 24),
- die Zustellung von behördlichen Schriftstücken durch die Steuerverwaltungen (Art. 25 bis 27),
- gleichzeitige Prüfungen und MLC (Art. 29 bis 30),
- die Anwesenheit von Prüferinnen und Prüfern in den Amtsräumen der Verwaltungsbehörden der ersuchten Staaten (Art. 28),
- die Teilnahme an behördlichen Ermittlungen der ersuchten Staaten (Art. 28) und
- das Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfungsnetzwerk Eurofisc (Art. 33 bis 37, die bereits ab 1. November 2010 anwendbar waren).

(2) Die EU-Kommission setzte in weiterer Folge mehrere Akzente zur Verbesserung und Weiterentwicklung der EU-weiten Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden, wie z.B.:

- Bericht vom Februar 2014: „Wie bereits mehrfach erwähnt [...] können die Mitgliedstaaten nur dann wirksam gegen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung vorgehen, wenn sie zusammenarbeiten.“ Es wären u.a. folgende Bereiche zu verstärken:

- „Allgemein muss auf Informationsersuchen schneller reagiert werden, denn die verzögerte Beantwortung von Ersuchen ist ein kritischer Punkt;
- einige Mitgliedstaaten sehen immer noch von der Teilnahme am automatischen Informationsaustausch über nicht gebietsansässige Steuerpflichtige und neue Verkehrsmittel ab, auch wenn sie diese Informationen als sehr nützlich erachten. [...];
- Rückmeldungen, spontan oder auf Ersuchen, sind ein Ansatz, der im Kontext einer guten Zusammenarbeit und bewährter Verfahren weiter gefördert werden muss, da sie der beste Weg sind, um Steuerbeamten mitzuteilen, dass ihre Arbeit [...] nützlich war;
- Mitgliedstaaten müssen die Teilnahme an behördlichen Ermittlungen fördern, indem sie die bestehenden rechtlichen Bestimmungen der Verordnung nutzen. [...];
- multilaterale Prüfungen haben sich als sinnvoll erwiesen. Es scheint jedoch, dass die Mitgliedstaaten sie in letzter Zeit weniger häufig genutzt haben. Ein erneutes Engagement der Mitgliedstaaten im Bereich der multilateralen Prüfungen ist erforderlich [...].“⁵
- Mitteilung vom April 2016 an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen: „Der Aktionsplan beschreibt den Weg hin zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum. [...] Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat [...] auf, so schnell wie möglich eine klare politische Richtung vorzugeben [...].“⁶
- Mitteilung vom Oktober 2017 an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Follow-up zum Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit zu handeln: „Die Modernisierung des Mehrwertsteuersystems und seine Anpassung an die Herausforderungen der Betrugsbekämpfung sind entscheidend für die Zukunft unseres Binnenmarkts. Die Reform des derzeitigen Mehrwertsteuersystems dürfte zur Entwicklung des digitalen Binnenmarkts beitragen [...]. In diesem Zusammenhang ist es dringend notwendig, die Einführung eines EU-weiten Mehrwertsteuersystems voranzutreiben, [...].“⁷
- Vorschlag vom November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer: „Mit der vorliegenden Initiative würden der Verordnung (EU) 904/2010 des Rates – der wichtigsten Rechtsgrundlage für die Verwaltungszusammenarbeit und die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs – Maßnahmen hinzugefügt, die besonders auf die Bekämpfung dieser Betrugsarten abzielen.“⁸

⁵ COM(2014) 71 final vom 12. Februar 2014

⁶ COM(2016) 148 final vom 7. April 2016

⁷ COM(2017) 566 final vom 4. Oktober 2017

⁸ COM(2017) 706 final vom 30. November 2017

(3) Auch das Europäische Parlament⁹, die EU-Mitgliedstaaten¹⁰ und der Europäische Rechnungshof¹¹ hatten festgestellt, dass die Instrumente der Verwaltungszusammenarbeit im Mehrwertsteuerbereich gestärkt werden müssten.

- 4.2 In der EU waren die rechtlichen Grundlagen für den Informationsaustausch in Angelegenheiten der indirekten Steuern durch die Verordnung (EU) 904/2010 umfangreich ausgestaltet. Die vielfältigen Aktivitäten der EU-Kommission zur Verbesserung der behördlichen Zusammenarbeit zeigten jedoch den Bedarf für eine Weiterentwicklung auf.

Der RH erachtete v.a. den Legislativvorschlag vom November 2017 zur Änderung der geltenden Verordnung als wichtigen Schritt, um die Zusammenarbeit der Abgabenbehörden der EU-Mitgliedstaaten weiter auszubauen. Er wies darauf hin, dass die EU-Kommission bei der Evaluierung der bestehenden Rechtsgrundlagen einige Bereiche anführte, die zwar zu einer wesentlichen Stärkung der nationalen Verwaltungsverfahren führen würden, jedoch in ihrer Nutzung und Verwendung ausbaufähig seien.

Der RH empfahl dem Ministerium, sich auf europäischer Ebene für eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Finanzbehörden bei der Umsatzbesteuerung – im Sinne der vielfältigen Vorstöße der EU-Kommission – einzusetzen.

- 4.3 Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Änderung der Verordnungen (EU) 904/2010 und (EU) 2017/2454 zur Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, mit der durch verbesserte Instrumente der unionsweiten Verwaltungszusammenarbeit zur effizienteren Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs Rechnung getragen und der Informationsaustausch erleichtert werde (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4946_de.htm).
- 4.4 Der RH entgegnete, dass die EU zwar die rechtliche Basis für eine effiziente und effektive Behördenzusammenarbeit in Form von Verordnungen und Richtlinien schaffen kann, die Bereitschaft der nationalen Finanzverwaltungen, von diesen Möglichkeiten in der Praxis ausreichend Gebrauch zu machen, kann sie jedoch nicht beeinflussen. Die Empfehlung des RH zielte auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit in der Praxis ab.

⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2016, 2016/2033(INI)

¹⁰ Schlussfolgerungen des Rates vom 25. Mai 2016

¹¹ Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 24 vom 15. Dezember 2015 über die „Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich“

Direkte Steuern

5.1 (1) Die Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 (1. EU–Amtshilferichtlinie) regelte die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der direkten Steuern grundlegend neu.¹² Sie sah folgende Instrumente der Amtshilfe vor:

- Einzelauskunftsersuchen (Art. 5),
- den verpflichtenden automatischen Informationsaustausch (Art. 8),
- den spontanen Informationsaustausch (Art. 9 f.),
- Zustellungsersuchen (Art. 13),
- gleichzeitige Prüfungen und MLC (Art. 12) sowie
- die Anwesenheit in den Amtsräumen von Behörden und Teilnahme an behördlichen Ermittlungen (Art. 11).

Die 1. EU–Amtshilferichtlinie wurde nach ihrem In–Kraft–Treten in kurzen Abständen mehrmals geändert, um insbesondere die Umsetzung eines automatischen Informationsaustauschs auf europäischer Ebene weiter voranzutreiben (Anhang 3).

(2) Österreich setzte die Ziele der Amtshilfe–Richtlinien innerhalb der Umsetzungsfristen u.a. durch das EU–Amtshilfegesetz, das Gemeinsamer Meldestandard–Gesetz, das EU–Abgabenänderungsgesetz 2016 (in dessen Rahmen auch das Verrechnungspreisdokumentationsgesetz erlassen wurde), das Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz sowie mit Durchführungsverordnungen des Bundesministers für Finanzen um.

(3) Die EU–Kommission berichtete im Dezember 2017 erstmals über die bisherige Anwendung der 1. EU–Amtshilferichtlinie¹³. Zu den zentralen Erkenntnissen zählten u.a., dass die Richtlinienbestimmungen in den EU–Mitgliedstaaten zwar umgesetzt worden seien, nicht alle jedoch wirksam genug. Trotz der Anstrengungen der EU–Mitgliedstaaten sei die Einhaltung der eingeführten Fristen nicht für sämtliche Staaten möglich gewesen. Die neben dem Informationsaustausch angeführten weiteren Möglichkeiten der Zusammenarbeit (insbesondere gleichzeitige Prüfungen, Prüferentsendungen) würden nur wenig genutzt. Zudem habe die Anwendung des Informationsaustauschs zu einem starken Anstieg der von den Steuerbehörden zu bearbeitenden Datenmengen geführt, ohne Anstieg der verfügbaren Kapazitäten für diese Arbeiten in einem vergleichbaren Ausmaß. Zusammenfassend forderte die EU–Kommission die EU–Mitgliedstaaten auf, insbesondere Ersuchen fristgerecht zu beantworten, interne Sensibilisierungsarbeit für die Nützlichkeit des spontanen

¹² Zuvor galt die Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19. Dezember 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern (ABl. 1977 L 336 S. 15 ff.), die mehrfach geändert wurde.

¹³ Bericht der EU–Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung vom 18. Dezember 2017, COM(2017) 781 final

Informationsaustauschs zu leisten sowie den Einsatz von Instrumenten für eine verstärkte Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, die über den reinen Informationsaustausch hinausgehen, wie bspw. Prüferentsendungen und gleichzeitige Prüfungen, zu verstärken.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass die EU die rechtlichen Grundlagen zum internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten für die direkten Steuern im überprüften Zeitraum durch mehrere Richtlinien umfangreich gestaltete.

Er wies darauf hin, dass die EU-Kommission auch bei der EU-weiten Zusammenarbeit im Bereich der direkten Steuern einen Verbesserungsbedarf identifizierte.

Der RH empfahl dem Ministerium, sich auf europäischer Ebene für eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Finanzbehörden auch bei den direkten Steuern einzusetzen.

- 5.3 Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 4.

- 5.4 Der RH wies in seiner Gegenäußerung darauf hin, dass seine Empfehlung, sich auf europäischer Ebene für eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Finanzbehörden einzusetzen, sowohl die Umsatzbesteuerung als auch die direkten Steuern (insbesondere Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer) betraf.

Die vom Ministerium erwähnte EU-Verordnung bezieht sich allerdings nur auf die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Umsatzsteuer. Bei der EU-weiten Zusammenarbeit im Bereich der direkten Steuern verwies der RH daher erneut auf den Bericht der Europäischen Kommission zur Anwendung der 1. Amtshilferichtlinie aus 2017 und den darin aufgezeigten Verbesserungsbedarf.

Vollstreckungsamtshilfe

6.1 (1) Die Richtlinie 2010/24/EU vom 16. März 2010 ersetzte die bis dahin geltende Beitreibungsrichtlinie 2008/55/EG mit Wirkung 1. Jänner 2012.¹⁴ Sie sah folgende Instrumente der Amtshilfe vor:

- Auskunftersuchen (Art. 5),
- Auskünfte ohne vorheriges Ersuchen (Art. 6),
- Zustellungersuchen (Art. 8 f.),
- Beitreibungersuchen (Ersuchen um Sicherungsmaßnahmen) (Art. 10 ff.) und
- Anwesenheit in den Amtsräumen der Behörden und behördliche Ermittlungen (Prüferentsendung) (Art. 7).

Auf nationaler Ebene wurden die Richtlinien 2008/55/EG bzw. 2010/24/EU durch Anpassungen im EG–Vollstreckungsamtshilfegesetz bzw. ab 1. Jänner 2012 mit dem EU–Vollstreckungsamtshilfegesetz fristgerecht in nationales Recht umgesetzt.

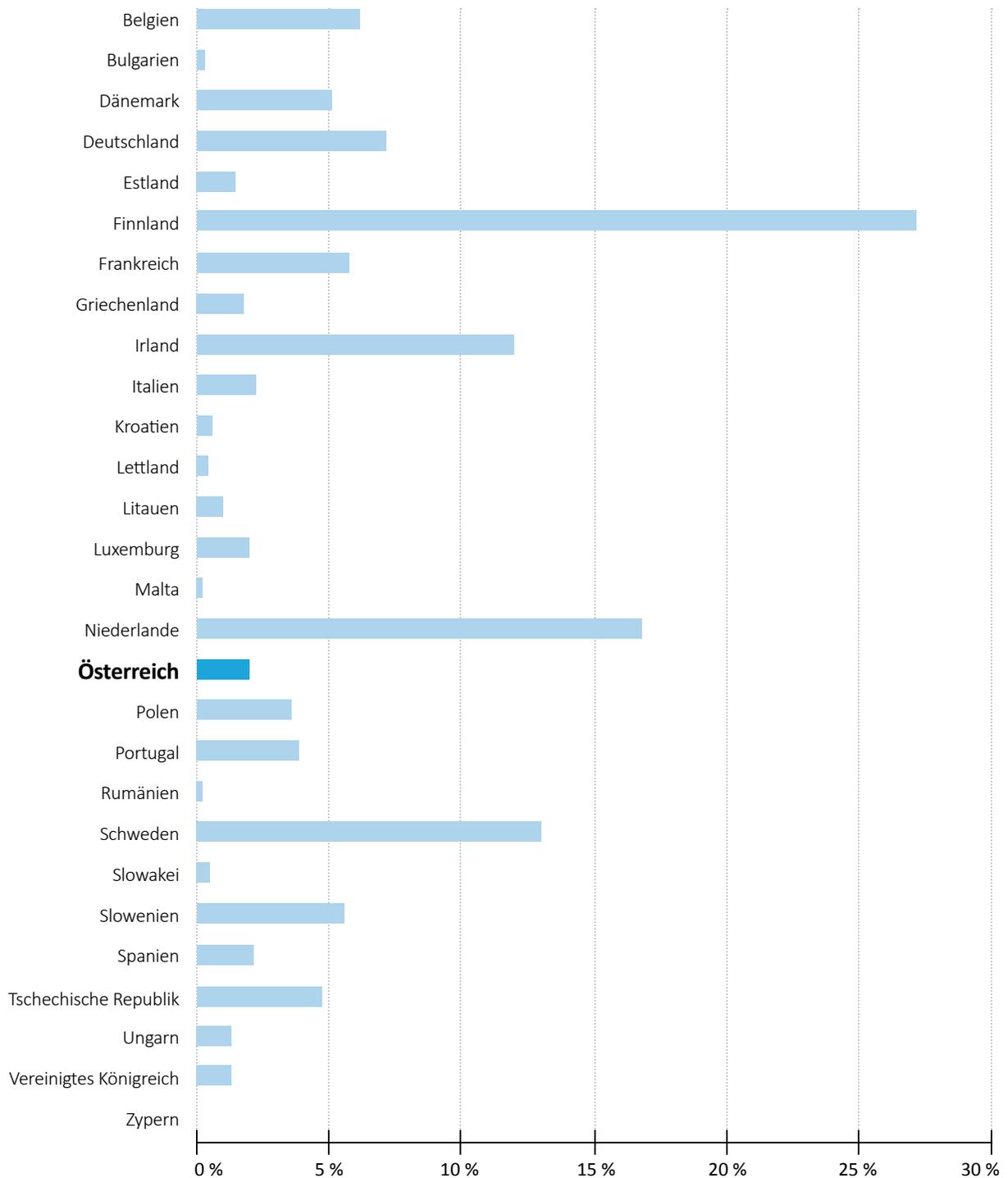
(2) Die EU–Kommission berichtete dem Europäischen Parlament und dem Rat erstmals im Dezember 2017 über die Anwendung der durch die Richtlinie 2010/24/EU vorgeschriebenen Regelungen.¹⁵ Eines der Hauptziele der Richtlinie bestand darin, dass die Amtshilfe effizienter, effektiver und leichter anwendbar wird.

Der Bericht enthielt folgende ländervergleichende Grafik über die Beitreibungsraten:

¹⁴ Richtlinie 2010/24/EU über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. 2010 L 84 S. 1 ff. Mit der Durchführungsverordnung (EU) 1189/2011 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Artikeln der Richtlinie 2010/24/EU wurden weiterführende Bestimmungen für die nationale Umsetzung und Formularemuster veröffentlicht, ABl. 2011 L 302 S. 16 ff.

¹⁵ COM(2017) 778 final vom 18. Dezember 2017

Abbildung 1: Beitreibungsraten der EU-Mitgliedstaaten in Prozent; 2013 bis 2016



Beitreibungsraten: Von den EU-Mitgliedstaaten gemeldeter Prozentsatz der durchschnittlich jährlich zwangsweise eingebrachten Beträge im Vergleich zu den durchschnittlich jährlichen Beträgen, für die Ersuchen um Beitreibungsamtshilfe eingingen.

Quelle: EU-Kommission

Auf Basis der Untersuchungsergebnisse gab die EU-Kommission bekannt, sie werde „vorrangig die Mitgliedstaaten mit den niedrigsten Beitreibungsraten (d.h. einer Beitreibungsrates von rd. 2 % oder weniger), nämlich Zypern, Rumänien, Malta, Bulgarien, Lettland, die Slowakei, Kroatien, Litauen, Ungarn, das Vereinigte Königreich, Estland, Griechenland, Luxemburg, Österreich, Spanien und Italien auffordern, [...] eine Analyse der Hauptprobleme in ihrem jeweiligen Land durchzuführen“. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren hierzu noch keine gesetzten Maßnahmen des Ministeriums bzw. Ergebnisse für Österreich bekannt.

In einem separaten Arbeitsdokument der EU-Kommission zu diesem Bericht waren zusätzliche Informationen enthalten, die zeigten, dass allein die Darstellung der Beitreibungsrates zu irreführenden Schlussfolgerungen führen konnte, weil im Bericht weder der durchschnittliche Jahresbetrag, den die EU-Mitgliedstaaten erhielten, noch jener, den sie vollstreckten, enthalten war.

Erst mit diesen Zusatzinformationen war erkennbar, dass im Vergleich zu Österreich die besonders positiv in Erscheinung getretenen EU-Mitgliedstaaten Irland, die Niederlande, Finnland und Schweden von anderen EU-Mitgliedstaaten einen Bruchteil der in absoluten Zahlen dargestellten Beitreibungsanfragen in EUR erhielten; Österreich belegte den achten Rang. Bei den vollstreckten Beträgen belegte Österreich den zehnten Rang.

(3) Für die Vollstreckung von finanzstrafrechtlichen Entscheidungen aus den EU-Mitgliedstaaten waren – neben den beiden oben erwähnten Richtlinien – zwei EU-Rahmenbeschlüsse relevant:

- Rahmenbeschluss 2005/214/JI über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen¹⁶ sowie
- Rahmenbeschluss 2006/960/JI über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.¹⁷

¹⁶ ABl. 2005 L 76 S. 16 ff.

¹⁷ ABl. 2006 L 386 S. 89 ff.

Auf nationaler Ebene wurde das im überprüften Zeitraum geltende EU–Finanzstrafvollstreckungsgesetz durch das mit 30. Dezember 2014 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Zusammenarbeit in Finanzstrafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹⁸ aufgehoben. Mit diesem wurde auch der Rahmenbeschluss 2006/960/JI umgesetzt. Es regelte u.a. die Vollstreckung

- „[...] von Entscheidungen der Finanz– und Zollbehörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Österreich und
- von Entscheidungen österreichischer Finanzstrafbehörden in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union [...].“

6.2 Österreich setzte die EU–Richtlinien fristgerecht in nationales Recht um.

Der RH wies darauf hin, dass Österreich laut Bericht der EU–Kommission im Zeitraum 2013 bis 2016 zu den EU–Mitgliedstaaten mit den niedrigsten Beitreibungsraten zählte. Allerdings war die Darstellung der EU–Kommission in ihrem Bericht wenig aussagekräftig, fehlten doch wesentliche Informationen, die bloß in einem Arbeitsdokument enthalten waren.

Internationale Ebene

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

7.1 (1) Auf internationaler Ebene war die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) maßgebend für die Setzung von Standards in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten. Der bedeutendste Standard war das OECD–Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (**DBA**).¹⁹ Artikel 26 regelte den Informationsaustausch zwischen den zuständigen nationalen Abgabenbehörden und damit die Möglichkeit der internationalen Amtshilfe in Steuerangelegenheiten. Artikel 27 zur Regelung der Vollstreckungshilfe wurde im Jahr 2002 neu ins Musterabkommen aufgenommen.

Das OECD–Musterabkommen entfaltete keine rechtliche Bindungswirkung für die Vertragsstaaten, bildete aber als internationaler Standard die Basis für zwischenstaatliche Abkommen mit Auskunftsklauseln weltweit.

¹⁸ Nicht umfasst ist der Informationsaustausch in gerichtlichen Finanzstrafverfahren.

¹⁹ Der erste Entwurf des OECD–Musterabkommens wurde im Jahr 1963 veröffentlicht. Seitdem wurden das Abkommen und dessen Kommentar laufend adaptiert und erweitert, zuletzt im Jahr 2017. Model Tax Convention on Income and on Capital, Condensed Version, OECD 2017.

Ebenfalls im Jahr 2002 veröffentlichte die OECD den Standard „Tax Information Exchange Agreement“ (**TIEA**), ein eigenes Musterabkommen über den steuerlichen Informationsaustausch.²⁰ Auch dieses Musterabkommen hatte reinen Empfehlungscharakter. Es diente als Grundlage für den Abschluss von bilateralen Abkommen zum steuerlichen Informationsaustausch v.a. mit jenen Staaten, die keine oder nur eine geringe Besteuerung des Einkommens vornahmen. Der TIEA-Standard wurde im Jahr 2015 durch ein Protokoll ergänzt und umfasste seitdem neben dem anfragegebundenen auch den spontanen und den automatischen Informationsaustausch.

(2) Neben den Standards legte die OECD (zum Teil zusammen mit dem Europarat) im überprüften Zeitraum mehrere Abkommen zur internationalen Amtshilfe in Steuerangelegenheiten auf (Anhang 4).

Die innerstaatliche Anwendung dieser Abkommen wurde in Österreich bspw. durch das Amtshilfe-Durchführungsgesetz, das Verrechnungspreisdokumentationsgesetz und das Gemeinsamer Meldestandard-Gesetz gewährleistet. Zu Letzterem wurde der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates im Jahr 2016 ermächtigt, mit Verordnung festzulegen, welche Drittstaaten als „teilnehmende Staaten“ gemäß dem multilateralen Abkommen aus dem Jahr 2014 anzusehen waren. Ab 1. Jänner 2018 zählten für Österreich 62 Staaten (ohne EU-Mitgliedstaaten) weltweit zu den teilnehmenden Staaten; 2017 waren es lediglich 26 Drittstaaten.

Allerdings gab Österreich mehrere Vorbehalte zur Amtshilfe-Konvention (Anhang 4) ab, wie z.B. generell zur Vollstreckungs- und zur Zustellamtshilfe. Auch zum multilateralen Abkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und -verlagerung (Anhang 4) gab Österreich mehrere Vorbehalte ab.

(3) Zur Stärkung des Umsetzungsgrads der bestehenden Standards führte die OECD seit 1998 sogenannte „Länderlisten“²¹, auf denen die Staaten gelistet waren, die mit den OECD-Standards zur umfassenden Amtshilfe nur ungenügend oder gar nicht kooperierten. Auch Österreich war auf einer solchen Liste (sogenannte „graue Liste“) geführt, u.a. weil es aufgrund des zu dieser Zeit noch bestehenden Bankgeheimnisses einen Vorbehalt zu Art. 26 OECD-Musterabkommen abgegeben hatte. Österreich zog im März 2009 den Vorbehalt zu Art. 26 zurück und passte in Folge eine Reihe bestehender nationaler Rechtsgrundlagen zum Informationsaustausch an.

²⁰ Agreement on Exchange of Information on Tax Matters (TIEA), OECD 2002. Ein TIEA bezieht sich nur auf den Informationsaustausch und nur auf die im jeweiligen Abkommen geregelten Steuern.

²¹ z.B. OECD-Liste der „uncooperative Tax Havens (sogenannte „schwarze Liste“); 2009; unmittelbar nach der Veröffentlichung kündigten viele der angeführten Staaten ein Mindestmaß an Zusammenarbeit an und gelangten auf sogenannte „graue bzw. weiße Listen“.

Auch das Globale Forum für Transparenz und Informationsaustausch in Steuer-sachen (Global Forum) führte zur Kontrolle der Einhaltung und Umsetzung der internationalen Standards Peer Review–Verfahren in den Vertragsstaaten durch. Nach Durchführung einer ersten Runde wurde im Bericht 2015 die Entwicklung in Österreich positiv bewertet.²²

(4) Im überprüften Zeitraum verfügte Österreich über ein Netz von 91 DBA mit Staaten und Territorien (inklusive EU–Mitgliedstaaten), die sich weitestgehend am OECD–Musterabkommen orientierten und als Rechtsgrundlage für eine „umfassende“ Amtshilfe (großer Auskunftsverkehr)²³ dienten. Die DBA zielten vorrangig auf die Vermeidung von Doppelbesteuerung bei direkten Steuern ab, konnten aber auch alle Steuern und Abgaben umfassen. DBA, die auch indirekte Steuern (z.B. Auskunftersuchen zur Umsatzsteuer)²⁴ oder die Vollstreckungsamtshilfe von Forderungen²⁵ enthielten, schloss Österreich bislang nur mit wenigen Staaten und teilweise mit Einschränkungen ab.

Mit sechs Staaten waren DBA in Kraft, die zwar grundsätzlich einen Informationsaustausch vorsahen, allerdings keine „umfassende“ Amtshilfe.²⁶

Nach Angaben des Ministeriums waren 19 DBA in Kraft, die nicht vollständig dem OECD–Standard entsprachen, d.h. bei diesen Abkommen entsprach der Wortlaut der Bestimmung betreffend den Informationsaustausch nicht dem OECD–Standard. Dies bedeutete, dass bei diesen DBA kein Austausch von allen Arten von Informationen (einschließlich Informationen zu Finanzkonten) möglich war. Bei weiteren drei DBA entsprachen die Regelungen zwar dem OECD–Standard, sahen aber in Protokollen zu diesen Abkommen erhöhte Anforderungen an die Amtshilfeersuchen vor.²⁷ Rund die Hälfte der Staaten, mit denen ein DBA abgeschlossen wurde, das noch nicht vollständig dem OECD–Standard entsprach, stand mit Österreich in Verhandlung zur Revision des jeweiligen DBA oder setzte sonstige Schritte (z.B. Beitritt zur Amtshilfe–Konvention).

²² Global Forum, 2015. Das Gesamtrating Österreichs wurde von „partially compliant“ auf „largely compliant“ umgestellt. Die Einstufung Österreichs als „partially compliant“ war auf Defizite bei den Rechtsgrundlagen in Bezug auf Zugang zu Informationen, Rechte und Garantien, Informationsaustausch–Mechanismen und der Verfügbarkeit von Eigentümer– und Identitätsinformationen zurückzuführen.

²³ Die „umfassende“ Amtshilfe (großer Auskunftsverkehr) ermöglichte den Austausch aller zur Durchführung eines DBA und des innerstaatlichen Steuerrechts notwendigen Daten. Der kleine Auskunftsverkehr umfasste hingegen nur die Übermittlung von Informationen zum Gegenstand, die zur Durchführung eines DBA selbst erforderlich waren.

²⁴ z.B. Bosnien und Herzegowina, Serbien, Mazedonien, Montenegro, Albanien, Türkei

²⁵ z.B. Kanada, Mexiko, Norwegen, USA, Türkei, Schweiz

²⁶ Iran, Mongolei, Kuba, Vereinigte Arabische Emirate, Nepal und Usbekistan

²⁷ Bosnien und Herzegowina, Katar sowie Serbien

Mit sieben Staaten schloss Österreich im überprüften Zeitraum eigene Abkommen über den Informationsaustausch (sogenannte „TIEAs“) ab.²⁸

(5) Abweichungen von den OECD–Musterabkommen bei Verhandlungen zu DBA oder zu TIEAs waren aufgrund des reinen Empfehlungscharakters der OECD–Standards aus nationaler Sicht prinzipiell zulässig. Das Ministerium nahm bislang aber weder eine Kennzeichnung der abweichenden Textpassagen vor noch kommentierte es die Hintergründe der von den OECD–Standards abweichenden Regelungen in den Erläuterungen zu den Abkommen. Folglich konnten Abweichungen nur durch Abgleich jedes einzelnen DBA mit den OECD–Musterabkommen nachvollzogen werden. Auch die Möglichkeit von sogenannten „agreed minutes“, die Hintergründe von abweichenden Regelungen erläutern und gleichzeitig mit dem Abkommenstext veröffentlicht werden, setzte das Ministerium nur im Einzelfall ein.

- 7.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass mehrere der bestehenden DBA auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (direkte Steuern) Abweichungen vom OECD–Musterabkommen in Bezug auf den Informationsaustausch enthielten. Überdies war die Anzahl der DBA, die auch indirekte Steuern (Umsatzsteuer) und die Vollstreckungsamtshilfe einbezogen, im Vergleich zur gesamten Anzahl an DBA gering ausgeprägt.

Der RH empfahl, DBA im Hinblick auf indirekte Steuern (Umsatzsteuer) und die Vollstreckungsamtshilfe auf Basis vorheriger Evaluierungen möglichst auszubauen, um bestehende österreichische Rechtsansprüche durchsetzen zu können.

(2) Der RH wies darauf hin, dass eine verstärkte internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung eine wichtige Rolle spielt. Mit dem Beitritt Österreichs im Jahr 2014 zur Amtshilfe–Konvention verbesserte sich die Situation hinsichtlich der anzuwendenden Rechtsgrundlage im Zusammenhang mit der internationalen Amtshilfe in Steuerangelegenheiten. Für Besteuerungszeiträume ab dem Jahr 2015 bestand mit einem Großteil der Staaten eine Rechtsgrundlage für eine „umfassende“ Amtshilfe. Der RH wies jedoch darauf hin, dass Österreich mehrere Vorbehalte zu multilateralen Abkommen abgab. Damit waren diese Abkommen nur eingeschränkt wirksam.

Er empfahl dem Ministerium daher, die bestehenden Vorbehalte zu multilateralen Abkommen künftig nur im Ausnahmefall anzuwenden, um dem Leitgedanken der Amtshilfe–Konvention – der verstärkten internationalen Zusammenarbeit – ausreichend nachzukommen und die Durchsetzungsmöglichkeiten österreichischer Rechtsansprüche zu erhöhen.

²⁸ Andorra, Gibraltar, Guernsey, Jersey, Mauritius, Monaco und St. Vincent und die Grenadinen

(3) Der RH bemängelte die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei Abweichungen von den OECD–Musterabkommen.

Er empfahl dem Ministerium, künftig die vom OECD–Musterabkommen abweichenden Textpassagen in den DBA zu kennzeichnen und in den Erläuterungen die Gründe für die Abweichungen anzuführen.

7.3 (1) Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, DBAs würden primär zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bei direkten Steuern dienen. Das OECD–Musterabkommen habe deshalb bis zum Update im Jahr 2000 nur den Informationsaustausch in Bezug auf vom Abkommen umfasste Steuern vorgesehen und sei erst danach auf alle Steuern erweitert worden. Die Vollstreckungsamtshilfe sei im Zuge des Updates 2003 erstmals in das OECD–Musterabkommen aufgenommen worden. Da DBA mitunter sehr lange in unveränderter Form im Rechtsbestand seien und ein wesentlicher Teil der österreichischen Abkommen vor dem Jahr 2000 abgeschlossen worden sei, sei eine lückenlose Abdeckung des Informationsaustauschs in Hinblick auf indirekte Steuern derzeit nicht gegeben. Sowohl der Informationsaustausch hinsichtlich aller Steuern als auch die Vollstreckungsamtshilfe seien aber mittlerweile Bestandteil des österreichischen verwaltungsinternen Musterabkommens, das sowohl in den Verhandlungen zu neuen DBAs als auch bei der Adaptierung bestehender Abkommen als Ausgangsbasis (gegebenenfalls in adaptierter Form – sofern erforderlich) des österreichischen Verhandlungsteams herangezogen werde. Es könne deshalb davon ausgegangen werden, dass im Zuge der kontinuierlichen Aktualisierung der bestehenden DBA–Landschaft die Empfehlung des RH umgesetzt werde.

(2) Eine Vielzahl der Signatarstaaten des Amtshilfe–Übereinkommens habe Vorbehalte zur Anwendbarkeit des Abkommens beim Depositär hinterlegt. Überwiegend beträfen diese Vorbehalte sowohl die Vollstreckungsamtshilfe als auch die Amtshilfe bei der Zustellung von Schriftstücken. Sowohl aus verwaltungsökonomischen Gründen als auch zur Verkürzung der Verfahrensdauer sei die Zustellung über den normalen Postweg effizienter. Es könne davon ausgegangen werden, dass nur in Einzelfällen eine Zustellung im Rahmen des Amtshilfe–Übereinkommens einen Mehrwert darstelle, weshalb ein Widerruf des abgegebenen Vorbehalts zum Amtshilfe–Übereinkommen erst erfolgen sollte, wenn die Mehrzahl der relevanten Vertragsstaaten Amtshilfe bei der Zustellung leiste.

Bisherige Erfahrungen mit der Vollstreckungsamtshilfe hätten gezeigt, dass nur bei Staaten mit ähnlichen innerstaatlichen Einbringungsverfahren eine effektive und friktionsminimierte Beitreibung möglich sei. Aber auch bei diesen Staaten habe sich eine vorherige Abstimmung der zuständigen Behörden bezüglich Kostentragung, benötigter Dokumente, Verrechnung von Zinsen und Verjährungsproblematiken als notwendig erwiesen. Darüber hinaus müsste auf Basis des Amtshilfe–Überein-

kommens auch Österreich Steuern ausländischer Abgabepflichtiger vollstrecken, ohne in manchen Fällen ausreichende Möglichkeiten zu haben, die Rechtmäßigkeit des Besteuerungsanspruchs des anderen Staates zu prüfen.

Es habe sich in der Praxis der Staaten eine Vorgehensweise etabliert, die den Abschluss einer Durchführungsvereinbarung zur Vollstreckungsamtshilfe nahelege, sofern diese im jeweiligen DBA vorgesehen sei. Eine Vollstreckungsamtshilfe auf der Basis des Amtshilfe-Übereinkommens würde bedingen, dass mit allen Staaten, die keinen Vorbehalt zur Vollstreckungsamtshilfe abgegeben hätten, Durchführungsvereinbarungen abgeschlossen würden, unabhängig davon, ob ein Bedarf an Vollstreckungsamtshilfe überhaupt bestehe. Diese Schritte würden jedoch im Rahmen von DBA-Verhandlungen gesetzt, denn hier würden Bereiche der innerstaatlichen Verfahren, der Rechtsschutz, die faktische Möglichkeit der Vollstreckung im anderen Staat usw. besprochen. Der konsequente Ausbau der Vollstreckungsamtshilfe im Rahmen von Revisionen und Neuverhandlungen von DBA erscheine deshalb der geeignetere Weg zu sein, Abgabenansprüche im Ausland durchsetzbar zu machen.

(3) Bei den erwähnten 19 Abkommen, die nicht dem OECD-Standard entsprächen, sei festzuhalten, dass es sich beim herangezogenen Maßstab des Global Forums um den OECD-Standard in derzeit geltender Fassung handle, der im Juli 2005 vom Fiskalausschuss der OECD angenommen worden sei.

Da viele der österreichischen DBAs bereits vor 2005 abgeschlossen worden seien und zum Zeitpunkt der jeweiligen Unterzeichnung dem damals gültigen OECD-Standard entsprochen hätten, sei weder eine gesonderte Kennzeichnung noch eine Aufnahme in den Erläuterungen möglich gewesen. Das derzeitige österreichische verwaltungsinterne Musterabkommen entspreche im Bereich des Informationsaustauschs und der Vollstreckungsamtshilfe vollumfänglich dem OECD-Musterabkommen. Im Hinblick auf die seit 2010 laufenden periodischen Überprüfungen des Globalen Forums für Transparenz und Informationsaustausch in Steuersachen könnte jede Abweichung beim Informationsaustausch zu einer Beanstandung bzw. Empfehlung führen, weshalb mittlerweile nur dem OECD-Standard entsprechende Abkommen abgeschlossen würden. Etwaige Abweichungen im Bereich der Vollstreckungsamtshilfe seien nur auf ausdrücklichen Wunsch des anderen Vertragsstaates vorgesehen und würden in Zukunft in den Erläuterungen ausreichend verdeutlicht werden.

- 7.4 Der RH hielt fest, dass multilaterale Amtshilfeabkommen im Bereich des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten u.a. zu einer höheren Steuertransparenz bei der Bekämpfung von grenzüberschreitendem Steuerbetrug beitragen. Vorbehalte Österreichs zu internationalen Abkommen konterkarieren jedoch die Bemühungen, international einheitliche Standards in Steuerangelegenheiten zu schaffen. Die internationalen Abkommen werden damit nicht nur „durchlöchert“, mit jedem Vorbehalt steigt auch die Komplexität im Vollzug.

Bilaterales Abkommen mit Deutschland

- 8 (1) Bereits im Jahr 1954 schloss Österreich mit Deutschland einen Vertrag, der die Amtshilfe zwischen den Finanzämtern beider Staaten einschließlich der Zustell- und der Vollstreckungshilfe regelte. Der Vertrag schloss auch die Amtshilfe in verwaltungsbehördlichen Finanzstrafverfahren mit ein.

(2) Aufgrund der 1. EU-Amtshilferichtlinie ergab sich ein Anpassungsbedarf bei der verwaltungsbehördlichen Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten zwischen Österreich und Deutschland. Mit zwei Konsultationsvereinbarungen aus den Jahren 2013²⁹ und 2016³⁰ wurde der Rechtshilfevertrag weitgehend außer Kraft gesetzt und die Vorrangigkeit der EU-Rechtsakte festgehalten. Lediglich die direkten Amtshilfekontakte zwischen lokalen Finanzämtern waren noch in dringenden Fällen vorgesehen, „sofern dieser Verkehr nicht die durch die Amtshilferichtlinie vorgesehenen elektronischen Verfahren“ betraf.

Bilaterales Abkommen mit den USA zum „Foreign Account Tax Compliance Act“

- 9.1 (1) Die USA erließen im Jahr 2010 den „Foreign Account Tax Compliance Act“ (**FATCA**), mit dem Ziel, die Einhaltung der steuerlichen Verpflichtungen von US-amerikanischen Personen mit Konten im Ausland zu gewährleisten. Zu Beginn stand nicht der Informationsaustausch mit anderen Abgabenbehörden im Vordergrund, sondern eine einseitige Meldung der Finanzinstitute an die US-amerikanische Finanzbehörde „Internal Revenue Service“ (**IRS**).

FATCA entwickelte sich zu einem System des Informationsaustauschs weiter, als mehrere Staaten mit den USA zwischenstaatliche Abkommen schlossen, die Kontenmeldungen an die US-amerikanische Finanzbehörde durch die nationalen Abgabenbehörden (statt durch Finanzinstitute) und eine Reziprozitätsklausel vorsahen („Modell 1–Abkommen“). Staaten, die keinen automatischen abgabenbehördlichen Informationsaustausch wollten, entschieden sich für ein Abkommensmodell ohne Kontenmeldung zwischen den nationalen Abgabenbehörden und ohne Reziprozitätsklausel („Modell 2–Abkommen“).

Mit dem Modell 1–Abkommen waren die USA überdies verpflichtet, Konten von Steuerpflichtigen des Vertragspartners, die bei US-amerikanischen Behörden geführt werden, an die Steuerverwaltung des Partnerlandes zu melden.

²⁹ Konsultationsvereinbarung vom 6. November 2013 zwischen Österreich und Deutschland zur Neugestaltung der verwaltungsbehördlichen Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaustauschs in Steuersachen

³⁰ Konsultationsvereinbarung vom 23. Juni 2016 zwischen Österreich und Deutschland betreffend die verwaltungsbehördliche Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaustauschs auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

(2) Österreich schloss am 29. April 2014 mit den USA ein Modell 2–Abkommen ab. Es sah im Wesentlichen vor, dass sich österreichische Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitutionen bis zum 1. Juli 2014 beim US–amerikanischen IRS registrieren und von ihren US–amerikanischen Kundinnen und Kunden die Zustimmung zur Weiterleitung der Kontoinformationen an die USA einholen. Die Institute hatten in Folge jährlich Kontoinformationen direkt an das IRS weiterzuleiten, soweit eine Zustimmung der Kontoinhaberin bzw. des Kontoinhabers vorlag. In den Fällen, in denen US–amerikanische Kundinnen und Kunden keine Zustimmung zur Weiterleitung erteilt hatten, waren die Finanzinstitutionen verpflichtet, zusammengefasste Kontoinformationen (Sammeldaten) zur Verfügung zu stellen.

Österreich war der einzige EU–Mitgliedstaat, der sich für keinen automatischen abgabenbehördlichen Informationsaustausch nach dem Modell 1–Abkommen mit den USA entschied; alle anderen EU–Mitgliedstaaten verfügten hingegen über ein Modell 1–Abkommen. Für ein Modell 2–Abkommen hatten sich neben Österreich nur noch die Schweiz, Japan, Chile und Bermuda entschieden.

Nach den Angaben des Ministeriums seien zwischenzeitlich (2015, 2016 und 2017) Kontaktaufnahmen mit den USA für Verhandlungen zum Abschluss eines Modell 1–Abkommens erfolgt, allerdings seitens der USA keine Aufnahme von erneuten Verhandlungen in Aussicht gestellt worden.

(3) Die zusammengefassten Informationen von US–amerikanischen Kundinnen und Kunden, die der Offenlegung ihrer Konten gegenüber der amerikanischen Steuerverwaltung nicht zustimmten, wurden jährlich von den österreichischen Kreditinstituten und sonstigen Finanzinstitutionen an die amerikanische Finanzbehörde übermittelt. Sie stellten in Folge die Grundlage für spätere Auskunftsverlangen (sogenannte Gruppenanfragen)³¹ seitens der USA an die österreichische Finanzverwaltung dar. Auf Basis dieser Ersuchen sendete das CLO die Auskunftsverlangen an die meldenden Finanzinstitutionen weiter und führte Kontoöffnungen durch. In der Folge leitete das CLO die erforderlichen Detailinformationen an die amerikanische Finanzbehörde weiter. Als Frist für die Beantwortung dieser Gruppenanfragen sah das Modell 2–Abkommen acht Monate vor.

(4) Die Auskunftsverlangen im Zusammenhang mit FATCA stiegen seit 2016 deutlich an und verursachten dadurch im CLO einen Verwaltungsmehraufwand (TZ 26).

³¹ Seit der Neukommentierung zu Art. 26 OECD Musterabkommen im Jahr 2012 musste die internationale Amtshilfe nicht nur im Einzelfall gewährt werden, sondern auch für Gruppen von Steuerpflichtigen (sogenannte Gruppenanfragen).

- 9.2 Der RH hielt fest, dass Österreich mit der Wahl eines Modell 2–Abkommens in der EU eine Sonderstellung einnahm. Die von Österreich gewählte Vorgehensweise sah keinen automatischen abgabenbehördlichen Informationsaustausch vor. Dies führte dazu, dass die US–amerikanische Steuerbehörde Auskunftsverlangen (Gruppenanfragen) an die österreichische Finanzverwaltung stellte mit der Bitte um Offenlegung der hinter den gemeldeten zusammengefassten Daten stehenden Konten. Diese Auskunftsverlangen und die dadurch bedingten Kontoöffnungen erhöhten den Verwaltungsaufwand für das CLO in den Jahren 2016 und 2017 beträchtlich. Bei einem Modell 1–Abkommen wäre die Mitwirkung des CLO nur anlassbezogen erforderlich.

Der RH hielt weiters fest, dass Österreich mit dem Modell 2–Abkommen keine entsprechenden Informationen aus den USA erhielt, weshalb das Abkommen einen einseitigen Nutzen für die USA bewirkte. Er anerkannte jedoch, dass das Ministerium selbst bereits seit dem Jahr 2015 versuchte, erneut Verhandlungen mit den USA aufzunehmen, um ein Modell 1–Abkommen abzuschließen.

Der RH empfahl dem Ministerium, auch weiterhin regelmäßig Initiativen zu setzen, um mit den USA ein Modell 1–Abkommen abzuschließen.

- 9.3 Laut seiner Stellungnahme werde das Ministerium, wie schon in der Vergangenheit des Öfteren geschehen, in periodischen Abständen sowohl auf formellem als auch auf informellem Weg Initiativen setzen, um die USA zur Aufnahme von Verhandlungen bezüglich des Wechsels vom derzeitigen FATCA Modell 2–Abkommen auf ein FATCA Modell 1–Abkommen zu bewegen.

Bilaterale Abkommen mit der Schweiz und Liechtenstein

10.1 (1) Seit den 1970er Jahren bestanden mit der Schweiz³² und mit Liechtenstein³³ DBA „auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen“. Diese umfassten neben dem Informationsaustausch – bis zu den Änderungen der DBA in den Jahren 2011 bzw. 2013³⁴ eingeschränkt auf den „kleinen“ Auskunftsverkehr – die Vollstreckungs- und Zustellungsamtshilfe.

(2) Das Ministerium und einige Finanzämter gaben an, dass die Anwendung der Vollstreckungsamtshilfe in der Praxis erschwert war, bspw. durch die Einschränkung mit der Schweiz auf „Grenzgänger“³⁵ oder durch den Umstand, dass mit Liechtenstein bislang kein elektronischer Austausch von Informationen bestand.

Nachdem die Schweiz und Liechtenstein – ebenso wie Österreich – Vorbehalte zur Vollstreckungs- und Zustellungsamtshilfe zur multilateralen Amtshilfe-Konvention abgaben, konnte auch für steuerliche Zeiträume nach In-Kraft-Treten des multilateralen Abkommens im jeweiligen Land bspw. keine Zustellung über die nationalen Steuerverwaltungen erfolgen.

(3) Darüber hinaus schloss Österreich in den Jahren 2012 (Schweiz) und 2013 (Liechtenstein) jeweils bilaterale Steuerabkommen über die Zusammenarbeit ab, um die effektive Besteuerung der Vermögenswerte österreichischer Steuerpflichtiger, welche auf Konten oder Depots bei schweizerischen bzw. liechtensteinischen Banken verbucht waren, sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft sicherzustellen.³⁶

Das Abkommen mit der Schweiz trat am 1. Jänner 2013 in Kraft; ähnlich verhielt es sich mit Liechtenstein, das Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Steuern trat am 1. Jänner 2014 in Kraft. Die bilateralen Regelungen zur Nachversteuerung der Vergangenheit eröffneten den betroffenen Personen zwei Varianten, nämlich die anonyme Abschlagzahlung oder die freiwillige Meldung von Kontoinformationen an die nationale Abgabenbehörde in Österreich.

³² Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung „auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft“ vom 30. Jänner 1974, BGBl. 64/1975 i.d.g.F.

³³ Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung „auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein“ vom 28. Jänner 1971, BGBl. 24/1971 i.d.g.F.

³⁴ BGBl. III 27/2011 i.d.g.F. und BGBl. III 302/2013 i.d.g.F.

³⁵ Die Vollstreckungsamtshilfe mit der Schweiz war seit dem Jahr 2008 im DBA verankert, allerdings beschränkt auf Vergütungen, die eine Person aus unselbständiger Arbeit erzielt hat („Grenzgänger“). Die Vollstreckungsamtshilfe mit Liechtenstein war für alle Steuern und Abgaben ab dem Jahr 2014 durchführbar.

³⁶ Abkommen vom 13. April 2012 zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt, BGBl. III 192/2012 i.d.g.F.

Abkommen vom 29. Jänner 2013 zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich der Steuern, BGBl. III 301/2013 i.d.g.F.

Während jedoch das Abkommen mit der Schweiz ausschließlich Kapitalvermögen natürlicher Personen mit steuerlicher Ansässigkeit in Österreich betraf, umfasste das Abkommen mit Liechtenstein auch Nutzungsberechtigte an transparenten liechtensteinischen Vermögensstrukturen sowie die Stifter und Zuwendungsbegünstigten intransparenter Vermögensstrukturen.³⁷ Im Zuge der Regelungen zum automatischen Austausch von Finanzinformationen auf EU-Ebene (2. Amtshilferichtlinie) schloss die EU mit der Schweiz und mit Liechtenstein eigene Abkommen ab, die ab 1. Jänner 2017 und mit 1. Jänner 2016 anwendbar waren.³⁸ Dadurch wurde das Abkommen zwischen Österreich und der Schweiz obsolet und im Jahr 2016 mit Wirkung vom 1. Jänner 2017 aufgehoben.³⁹ Das bilaterale Abkommen mit Liechtenstein wurde revidiert und der Anwendungsbereich mit 1. Jänner 2017 im Wesentlichen auf bestimmte Vermögensstrukturen (insbesondere Stiftungen) eingeschränkt.⁴⁰ Die beiden Vertragsstaaten stellten damit sicher, dass insbesondere für sämtliche steuerlich intransparente Vermögensstrukturen in Liechtenstein – alternativ zur automatischen Übermittlung von Kontoinformationen – weiterhin einmalige Abschlagszahlungen von den Betroffenen anwendbar waren.

- 10.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass mit den Nachbarländern Schweiz und Liechtenstein bis zum Jahr 2011 bzw. 2013 nur ein kleiner Auskunftsverkehr anwendbar war. Die umfassende Amtshilfe wurde erst durch die Abänderung der beiden DBA und den Abschluss der beiden bilateralen Abkommen verwirklicht, auch wenn zwischenzeitlich alle drei Staaten der multilateralen Amtshilfe-Konvention beigetreten waren.

Der RH hielt weiters fest, dass bei der Anwendung der DBA (direkte Steuern) mit der Schweiz und mit Liechtenstein in der Praxis Hemmnisse auftraten, wie bspw. die Einschränkung der Vollstreckungshilfe mit der Schweiz auf „Grenzgänger“ oder der Umstand, dass mit Liechtenstein bislang kein elektronischer Austausch von Informationen in der Ermittlungshilfe möglich war.

Der RH empfahl dem Ministerium daher, die Anwendung der Vollstreckungs- und Zustellungshilfe mit der Schweiz und mit Liechtenstein – auf Basis der bestehenden DBA und der multilateralen Amtshilfe-Konvention – im Zusammenwirken mit beiden Vertragspartnern zu intensivieren; dies sollte durch gezielte Verhandlungen erreicht werden.

³⁷ Eine intransparente liechtensteinische Vermögensstruktur liegt insbesondere dann vor, wenn weder Stifter noch Begünstigte Weisungsbefugnisse gegenüber dem Stiftungsrat haben und auch kein sogenannter Mandatsvertrag vorliegt.

³⁸ ABl. 2015 L 333 S. 10 (EU-Schweiz) und ABl. 2015 L 339 S. 1 (EU-Liechtenstein). Formal stellten diese Abkommen Änderungsprotokolle dar, welche die seit 2005 bestehenden Zinsbesteuerungsabkommen der EU mit der Schweiz und Liechtenstein ersetzen.

³⁹ BGBl. III 6/2017 i.d.g.F.

⁴⁰ Protokoll zur Abänderung des am 29. Jänner 2013 in Vaduz unterzeichneten Abkommens zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich der Steuern, BGBl. III 9/2017 i.d.g.F. Für natürliche Personen wurde das Abkommen mit Wirkung zum 1. Jänner 2017 vollständig aufgehoben.

(2) Weiters wies der RH darauf hin, dass das bilaterale Abkommen mit Liechtenstein (2014, revidiert 2017) Alternativregelungen zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten im Zusammenhang mit bestimmten Vermögensstrukturen enthielt (insbesondere bei den intransparenten Vermögensstrukturen). Die EU hatte mit Liechtenstein im Jahr 2015 ein Abkommen zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten geschlossen, das bereits in Kraft war. Während andere EU-Mitgliedstaaten somit automatisch uneingeschränkte Konteninformationen aus Liechtenstein erhielten, bekam sie Österreich – bedingt durch das bilaterale Abkommen – mit Einschränkungen.

Der RH empfahl dem Ministerium, das Abkommen mit Liechtenstein – im Lichte des EU-rechtlich gebotenen automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten und zu dessen Stärkung als Kontrollinstrument für die nationale Finanzverwaltung – erneut einer Revision zu unterziehen.

10.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums hätten sowohl die Schweiz als auch Liechtenstein das Amtshilfe-Übereinkommen ratifiziert, aber Vorbehalte zur Vollstreckungs- und Zustellungsamtshilfe abgegeben. Durch die Teilnahme der beiden Staaten am Amtshilfe-Übereinkommen sei es erstmals möglich, eine Zustellung behördlicher Schriftstücke, zumindest auf dem normalen Postweg, durchzuführen. Das DBA mit Liechtenstein (BGBl. 24/1971 i.d.F. BGBl. III 302/2013, BGBl. III 8/2017) sehe bereits eine Vollstreckungsamtshilfe vor, die dem Wortlaut des OECD-Musterabkommens entspreche. Gespräche über den Abschluss einer Durchführungsvereinbarung zur Vollstreckungsamtshilfe seien zwischen den zuständigen Behörden im Gange. Mit der Schweiz liefen derzeit ebenfalls Gespräche über eine mögliche Anpassung des bestehenden DBA an den OECD-Standard hinsichtlich der Vollstreckungsamtshilfe.

(2) Eine Revision bzw. Aufkündigung des Steuerabkommens–Liechtenstein (BGBl. III 301/2013 i.d.F. BGBl. III 9/2017) sollte nach Ansicht des Ministeriums nur nach eingehender Evaluierung der steuerlichen Konsequenzen angedacht werden und würde dem Gesetzgeber obliegen. Die Besonderheiten des liechtensteinischen Stiftungsrechts würden praktikable und verwaltungsökonomische Regelungen erfordern, die es ermöglichen würden, das österreichische Besteuerungsrecht bei transparenten Stiftungen sicherzustellen, ohne wesentliche Teile der in der Finanzverwaltung verfügbaren Ressourcen zu binden. Ein Abkommen, das genau auf diese besondere Situation zugeschnitten ist, erscheine in diesem Licht bedarfsgerechter als die generellen Regelungen des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten zu Steuerzwecken, die keine Unterscheidungen zwischen transparenten und intransparenten Stiftungen trafen und Informationen unabhängig vom österreichischen Besteuerungsrecht übermittelten. Mit der Etablierung des Prüfungsausschusses gemäß Art. 44 des Steuerabkommens–Liechtenstein seien adäquate Kontrollen eingerichtet, die das zielgerichtete Erfassen aller relevanten Gestaltungen

sicherstellten. Die bisherigen Ergebnisse dieses Prüfungsausschusses würden durchwegs die Effektivität des Abkommens bestätigen. Das Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch in Steuersachen habe sich bei der Überprüfung der vom Common Reporting Standard (CRS – in Österreich umgesetzt durch das Gemeinsame Meldestandard-Gesetz) ausgenommenen Finanzkonten in Liechtenstein mit den Auswirkungen des Steuerabkommens–Liechtenstein auseinandergesetzt und kein Unterlaufen des Meldestandards festgestellt.

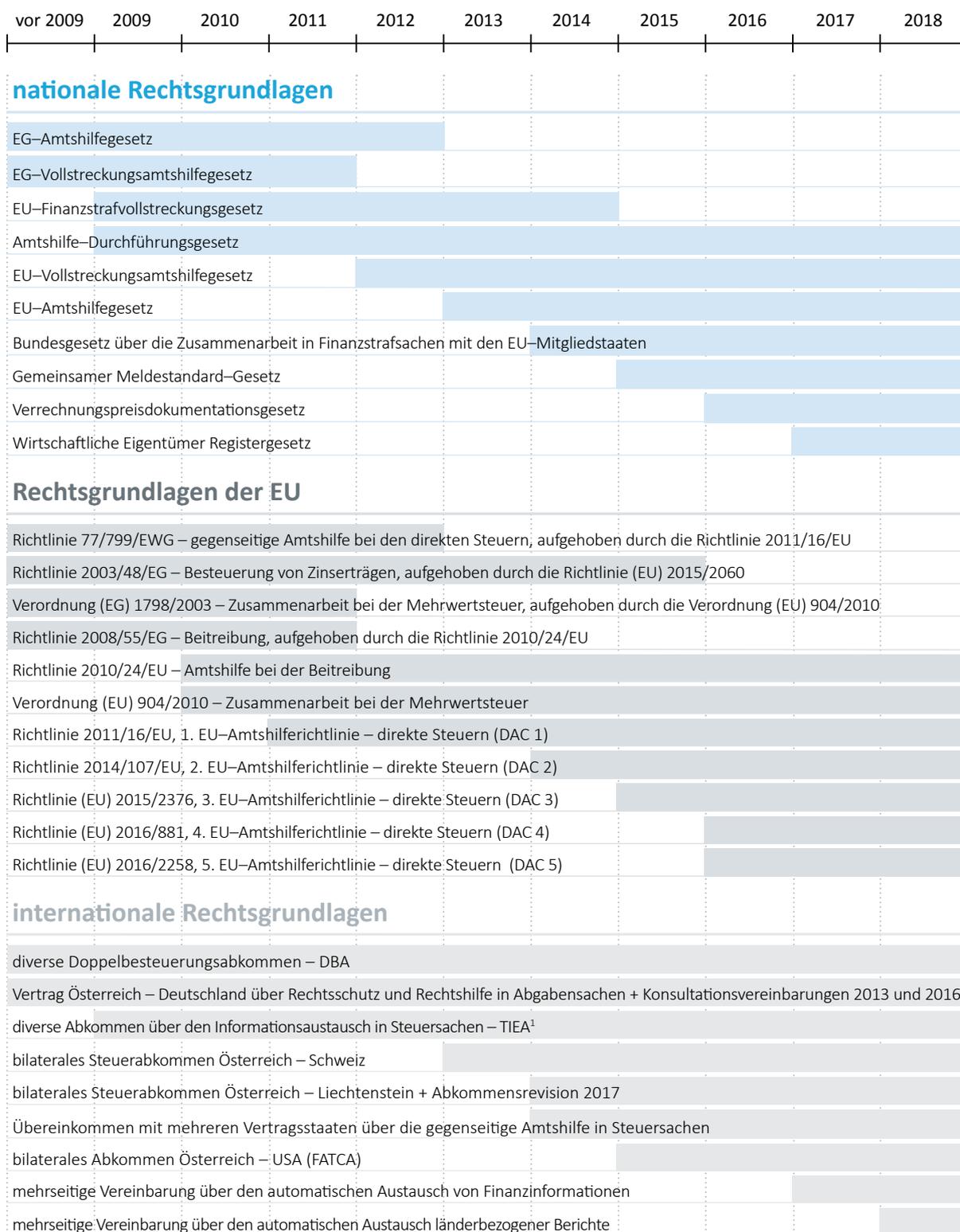
- 10.4 Der RH entgegnete, dass Österreich im Zusammenhang mit dem automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten wegen eines bilateralen Abkommens mit Liechtenstein weniger Informationen erhielt als die anderen EU-Mitgliedstaaten aufgrund eines Abkommens zwischen der EU und Liechtenstein aus 2015. EU-rechtlich wäre daher eine Revision des Abkommens v.a. im Hinblick auf den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten als Kontrollinstrument für die österreichische Finanzverwaltung geboten.

Die Beurteilung des Global Forums für Transparenz und Informationsaustausch in Steuersachen ist davon unberührt.

Rechtsgrundlagen – Übersicht

- 11 Zusammenfassend hielt der RH fest, dass sich im Prüfungszeitraum 2009 bis 2017 für die österreichische Finanzverwaltung der für den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten maßgebliche Rechtsbestand wesentlich vergrößerte, wie die folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 2: Entwicklung des für den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten maßgeblichen Rechtsbestands; 2009 bis 2018



¹ Andorra, Gibraltar, Guernsey, Jersey, Mauritius, Monaco und St. Vincent und die Grenadinen

Arten des Informationsaustauschs

Allgemeines

- 12 Je nach dem Zweck und den auslösenden steuerlichen Sachverhalten bestanden grundsätzlich folgende Arten des Informationsaustauschs:
- (Einzel-)Ersuchen: Wenn die Ermittlungsmöglichkeiten im Inland auch im Rahmen der erhöhten Mitwirkungspflicht ausgeschöpft und die Informationen für Zwecke der Steuererhebung voraussichtlich erheblich waren, konnte die Steuerverwaltung auf Basis bestehender Rechtsgrundlagen ein Ersuchen an eine andere Steuerverwaltung richten. Einzelersuchen wurden auch für Zwecke der Abgabeneinbringung verwendet; je nach vorliegendem Informationsstand der anfragenden Stelle konnte das Ersuchen als Auskunfts-, Zustell- oder Beitreibungsersuchen gestellt werden.
 - Spontaninformationen: erfolgten ohne vorheriges Ersuchen, wenn einer Steuerverwaltung Informationen vorlagen und davon auszugehen war, dass diese für eine andere Steuerverwaltung erheblich waren (z.B. vermutete Steuerverkürzung im anderen Staat); in einigen Bereichen war auch ein verpflichtender, spontaner Austausch solcher Informationen vorgesehen; in Einzelfällen konnten die Informationsgeber von den Empfängern ein Feedback einfordern.
 - Automatischer Informationsaustausch: In regelmäßigen zeitlichen Abständen wurden ohne vorheriges Ersuchen bestimmte festgelegte Informationen an den jeweiligen Ansässigkeitsstaat übermittelt, die in den Systemen der Steuerverwaltungen (oder bei Finanzinstituten) vorhanden waren oder abgerufen werden konnten. Automatische Informationsaustauschverfahren bestanden sowohl auf EU-rechtlicher Basis als auch aufgrund internationaler Vereinbarungen⁴¹. Mit Wirksamwerden der 1. EU-Amtshilferichtlinie wurde für Besteuerungszeiträume ab 2014 ein automatischer Informationsaustausch über Einkünfte und Vermögen vorgesehen und in den Folgejahren erweitert (Anhang 3).

⁴¹ Richtlinie 2011/16/EU (EU-Amtshilfegesetz), Richtlinie 2014/107/EU (sowie die dazugehörigen Abkommen/Änderungsprotokolle mit der Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino und Saint-Barthélemy; Gemeinsames Meldestandard-Gesetz mitsamt Durchführungsverordnungen), Richtlinie 2015/2376/EU, Richtlinie 2016/881/EU (Verrechnungspreisdokumentationsgesetz, Verrechnungspreisdokumentationsgesetz-Durchführungsverordnung), Steuerabkommen mit der Schweiz, Steuerabkommen mit Liechtenstein, Regierungsübereinkommen vom 29. Oktober 2014 (OECD-CRS), Regierungsübereinkommen vom 27. Jänner 2016 (OECD-CbC)

Automatischer Informationsaustausch – Zuordnung von Informationen

13.1 (1) Der automatische Informationsaustausch umfasste folgende Inhalte:

Tabelle 2: Automatischer Informationsaustausch – Inhalte

	Inhalte
DAC1	<ul style="list-style-type: none"> – Vergütungen aus unselbständiger Arbeit, – Aufsichtsrats- oder Verwaltungsratsvergütungen, – Lebensversicherungsprodukte, die nicht von anderen Rechtsakten der EU über den Austausch von Informationen oder vergleichbaren Maßnahmen erfasst sind, – Ruhegehälter, – Eigentum an unbeweglichem Vermögen und Einkünfte daraus
DAC2 / CRS / FATCA	Informationen zu Finanzkonten
DAC3	Informationen im Bereich der Besteuerung hinsichtlich grenzüberschreitender Steuervorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung (Tax Rulings)
DAC4	Austausch von länderspezifischen Berichten bestimmter grenzüberschreitender Unternehmensstrukturen (Country-by-Country-Reporting)

DAC = Directive on Administrative Cooperation

CRS = Common Reporting Standard – Gemeinsamer Meldestandard

FATCA = Foreign Account Tax Compliance Act

Quelle: BMF

(2) In ihrem Bericht über die Anwendung der 1. EU-Amtshilferichtlinie hielt die EU-Kommission zum automatischen Informationsaustausch für die fünf Einkommens- und Kapitalkategorien des Bereichs DAC1 fest, dass aus den Informationen der EU-Mitgliedstaaten „kein klarer Nachweis eines tatsächlichen Nutzens“ hervorginge. Mehrere EU-Mitgliedstaaten hätten aufgrund von „mangelnden personellen Ressourcen oder fehlenden Verfahren zur automatischen Identifizierung der Steuerpflichtigen“ Schwierigkeiten, diese Informationen zu nutzen. Die in den EU-Mitgliedstaaten eingesetzten IT-Ressourcen seien „hauptsächlich für den Aufbau eines stabilen Umfelds für den automatischen Austausch bereitgestellt“ worden. „Die IT-Arbeiten, die die automatische Verarbeitung der erhaltenen Informationen ermöglichen sollen“, würden erst allmählich beginnen. Die Steuerbehörden hätten „weiterhin Schwierigkeiten, die über den automatischen Informationsaustausch erhaltenen Daten automatisch mit ihren Datenbanken abzugleichen“. In dem begleitenden Arbeitsdokument⁴² führte die EU-Kommission aus, dass ein erfolgreicher Abgleich der erhaltenen Daten mit den nationalen Steuerdaten entscheidend sei für die Verwertbarkeit der Informationen. Für eine korrekte und effiziente Identifizierung

⁴² SWD(2017) 462 final vom 18. Dezember 2017

der Abgabepflichtigen sei eine hohe Datenqualität erforderlich. Aufwendige manuelle Nachbearbeitungen würden zu einem vermehrten Aufwand für die empfangenden Steuerverwaltungen führen. Sie könnten bspw. durch die richtige Steueridentifikationsnummer (Tax Identification Number – **TIN**) und die Angabe des vollständigen Namens vermieden werden. Auf lange Sicht sollten Abgleichfehler durch Verbesserung der Datenqualität in Folge von bilateralem Feedback und der Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten nicht mehr vorkommen.

Auf EU-Ebene gab es keine (einheitliche) TIN. Die EU-Mitgliedstaaten verwendeten für ihre Steuersubjekte sogar unterschiedliche Identifikationsmerkmale. Die EU-Kommission stellte daher auf ihrer Internetseite ein Online-Prüfmodul zur Verfügung, mit dem bestätigt wurde, ob die Struktur der Kennung (Art und Anzahl der Zeichen) gültig war. Die Syntax (d.h. den Algorithmus und die interne Logik) konnte das Modul nur validieren, wenn die nationale Behörde diese bekannt gab. Das Modul bestätigte jedoch nicht die Identität einer Person und gab auch keinen Aufschluss darüber, ob die eingegebene Kennung tatsächlich existierte oder vergeben worden war.

(3) Nach der 2. EU-Amtshilferichtlinie bzw. dem Common Reporting Standard – Gemeinsamer Meldestandard (**CRS**) – in Österreich umgesetzt mit dem Gemeinsamer Meldestandard-Gesetz – waren von meldenden Finanzinstituten u.a. die eigene TIN und die TIN für jede Inhaberin bzw. jeden Inhaber eines meldepflichtigen Kontos anzugeben.

(4) Auch in Österreich traten Probleme mit der Zuordnung der erhaltenen Informationen zu einem Steuersubjekt auf. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Anzahl der DAC1-Meldungen für den Meldezeitraum 2014 bis 2016 und den Grad der automatischen Zuordnung.

Tabelle 3: DAC1 – Zuordnung pro Sendestaat

Sendestaat	Summe	automatische Zuordnung	manuelle Zuordnung	unerledigt	keine Zuordnung möglich	Anteil automatische Zuordnung
	Anzahl					in %
Deutschland	195.609	183.065	12.303	108	133	94
Zypern	17	14	3	0	0	82
Slowenien	4.222	3.378	808	0	36	80
Kroatien	411	328	81	0	2	80
Slowakei	2.222	1.745	472	0	5	79
Italien	14.153	11.109	2.891	0	153	78
Tschechien	866	669	190	0	7	77
Luxemburg	560	424	134	1	1	76
Polen	2.523	1.738	751	12	22	69
Lettland	183	124	55	0	4	68
Ungarn	3.383	2.218	1.135	0	30	66
Frankreich	5.036	3.216	1.695	0	125	64
Finnland	836	524	305	0	7	63
Belgien	1.718	952	638	5	123	55
Vereinigtes Königreich	3.499	1.631	1.792	19	57	47
Schweden	8.286	3.840	4.076	132	238	46
Estland	48	21	26	0	1	44
Malta	38	16	11	0	11	42
Niederlande	7.407	3.036	4.228	31	112	41
Bulgarien	1.760	484	1.133	14	129	27
Irland	124	23	59	0	42	19
Dänemark	603	55	535	0	13	9
Rumänien	1.460	94	1.309	0	57	6
Litauen	117	6	69	0	42	5
Portugal	509	13	479	0	17	3
Summe	255.590	218.723	35.178	322	1.367	86

Anmerkungen:

– gereiht nach dem Anteil der automatischen Zuordnung (letzte Spalte)

– Daten aus Griechenland konnten aufgrund verspäteter Lieferung noch nicht angepasst und eingespielt werden.

Quelle: BMF (Meldezeitraum 2014 bis 2016, Stand 13. Februar 2018)

Von den 255.590 eingelangten Meldungen konnte das Ministerium rd. 86 % automatisiert zuordnen. Die Auswertung zeigt jedoch markante Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Während das Ministerium 94 % der Datensätze aus Deutschland automatisch zuordnen konnte, war dies etwa für die Datensätze aus Dänemark, Rumänien, Litauen und Portugal nur in einem Ausmaß von weniger als 10 % der Fälle möglich.

35.178 Datensätze (14 %) mussten demnach von den Finanzämtern mit einem zusätzlichen Arbeitsaufwand manuell bearbeitet und zugeordnet werden. Für 1.367 Datensätze (0,5 %) war trotz manueller Bearbeitung keine Zuordnung möglich. Eine Auswertung und Rücksendung an die meldenden Staaten der auch nach manueller Bearbeitung durch die Finanzämter nicht zuordenbaren Fälle waren für Sommer 2018 geplant (TZ 25).

(5) Nach Angaben des Ministeriums sei die Zuordnung der DAC2–Daten deutlich schwieriger, weil die Daten von einer Vielzahl von Finanzinstituten in der EU stammten. Die dafür erforderlichen IT–Verfahren befanden sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch in einer Testphase.

(6) Nach Angaben des Ministeriums würde eine EU–weit einheitliche TIN mit Einbindung in die österreichische Grunddatenverwaltung die Subjektzuordnung erleichtern.

(7) In Österreich war die Steuernummer fix mit der jeweiligen Finanzamtsnummer verbunden. Änderte sich bei einem Steuersubjekt die Finanzamtszuständigkeit, erhielt es eine komplett neue Steuernummer. Damit war in Österreich eine ausschließlich subjektbezogene TIN nicht in Verwendung.

13.2 Für den automatischen Informationsaustausch nach DAC1 gelang es durch die Bemühungen des Ministeriums, einen hohen Anteil an automatischen Zuordnungen der erhaltenen Daten zu den österreichischen Steuersubjekten zu erreichen. Die manuelle Nachbearbeitung der restlichen 14 % der Fälle war allerdings für die Finanzämter aufwendig.

Der RH hielt kritisch fest, dass es nicht einmal in Österreich eine von der EU–Kommission vorgeschlagene einheitliche TIN gab, weil die verwendeten Steuernummern an den jeweiligen Zuständigkeitsbereich eines Finanzamts gebunden waren und sich bei einem Finanzamtswechsel änderten.

Der RH empfahl dem Ministerium, sich für ein EU–weit einheitliches Identifikationsmerkmal der Steuersubjekte einzusetzen, um die Zuordenbarkeit der Daten aus dem automatischen Informationsaustausch zu verbessern.

Als Vorleistung wären in Österreich unveränderliche Steuernummern zu vergeben, die auch bei einem Wechsel der Finanzamtszuständigkeit gleich bleiben.

13.3 Das Ministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass im Zuge des IT–Pakets für die Modernisierung der Finanzverwaltung angedacht sei, eine unveränderbare Abgabekontonummer einzuführen. Die diesbezügliche Entscheidung des Lenkungsausschusses stehe noch aus. Bei einer Entscheidung für die „Dauerabgaben-

kontonummer“ wären aus nationaler Sicht die Voraussetzungen für ein EU–weites Identifikationsmerkmal gegeben.

- 13.4 Der RH bewertete die Überlegungen des Ministeriums hinsichtlich einer unveränderbaren Abgabekontonummer in Österreich positiv. Das Ministerium sollte sich in weiterer Folge EU–weit für ein einheitliches Identifikationsmerkmal der Steuer-subjekte einsetzen.

Eurofisc

- 14.1 (1) Mit der Verordnung (EU) 904/2010 wurde die rechtliche Grundlage für das EU–Netzwerk (Netzwerk) Eurofisc geschaffen. Das Netzwerk diente dem schnellen, multilateralen und gezielten Informationsaustausch im Bereich des Umsatzsteuerbetrugs durch nationale Abgabenbehörden. Das Netzwerk nahm im Jahr 2011 seine operative Tätigkeit auf und verfügte über sechs Arbeitsbereiche, die verschiedene vom Umsatzsteuerbetrug betroffene Sektoren abdeckten; Österreich nahm an allen Arbeitsbereichen aktiv teil.

Tabelle 4: Übersicht zu den Eurofisc–Arbeitsbereichen; Stand 2018

Arbeitsbereiche	Inhalt
1	innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug – allgemein
2	innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug mit Fahrzeugen, Schiffen und Flugzeugen
3	innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug im Zusammenhang mit Zollverfahren
4	Observatory: Austausch von Informationen zu neuen Trends im Bereich des Umsatzsteuerbetrugs und neue Entwicklungen und Judikate im Bereich der Bekämpfung dieses Phänomens
5	E–Commerce
6	Transaktions–Netzwerkanalyse/TNA

Quelle: BMF

(2) Der RH überprüfte bereits von November 2013 bis Juni 2014 die nationale Implementierung von Eurofisc und gab 37 Empfehlungen ab.⁴³ Im RH–Nachfrageverfahren gab das Ministerium im Jahr 2016 an, dass rund die Hälfte dieser Empfehlungen zwischenzeitlich umgesetzt bzw. deren Umsetzung zugesagt gewesen sei.⁴⁴

⁴³ Der RH führte gleichzeitig zusammen mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden von Deutschland und Ungarn eine parallele Prüfung zur jeweiligen nationalen Umsetzung von Eurofisc durch. Der gemeinsame trilaterale Bericht wurde am 15. Juli 2015 veröffentlicht (Reihe Bund 2015/14).

⁴⁴ Das Nachfrageverfahren des RH ist ein Instrument der Wirkungskontrolle. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich als „Nachfrageverfahren 2015“ auf der Website des RH (www.rechnungshof.gv.at).

(3) Auch der Europäische Rechnungshof (**ERH**) prüfte die „Bekämpfung des innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuer–Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich“ (Bericht Nr. 24/2015) und empfahl der EU–Kommission u.a. in Bezug auf Eurofisc, den EU–Mitgliedstaaten zu empfehlen:

- „eine gemeinsame Risikoanalyse, einschließlich einer Analyse sozialer Netzwerke einzuführen, um sicherzustellen, dass die über Eurofisc ausgetauschten Informationen gezielt auf Betrug ausgerichtet sind;
- Geschwindigkeit und Häufigkeit dieses Informationsaustauschs zu verbessern;
- eine zuverlässige und benutzerfreundliche IT–Umgebung für diesen Informationsaustausch zu verwenden;
- relevante Indikatoren und Zielvorgaben zur Leistungsmessung in den verschiedenen Arbeitsbereichen festzulegen;
- an allen Eurofisc–Arbeitsbereichen teilzunehmen.“

(4) Darüber hinaus betonte auch die EU–Kommission in ihrem Bericht aus dem Jahr 2014 über die Anwendung der Verordnung (EU) 904/2010⁴⁵ und im jüngsten Verordnungsvorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) 904/2010⁴⁶ aus dem Jahr 2017 die Bedeutung von Eurofisc und hielt fest, dass sowohl die Risikoanalyse als auch die Rückmeldungen (Feedback) Schlüsselbereiche seien, in denen weitere Verbesserungen erzielt werden könnten.

(5) Auf europäischer Ebene erfolgten bereits erste Maßnahmen zur Verbesserung von Eurofisc aufgrund der Empfehlungen des ERH und der Anregungen der EU–Kommission. Zuletzt einigten sich die am Netzwerk teilnehmenden EU–Mitgliedstaaten im April 2016 auf ein Eurofisc–Handbuch, das u.a. Standards enthielt, die ab dem Jahr 2017 zu einer einheitlichen Datenübermittlung, einem einheitlichen Feedbackverfahren und damit einem einheitlichen Umgang mit den ausgetauschten Informationen führen sollten. Daneben entwickelte die EU–Kommission zur Beschleunigung der gemeinsamen Bearbeitung und Risikoanalyse von Daten aktuell ein „Transaction Network Analysis“ (**TNA**)–Programm, das voraussichtlich ab 2019 von den EU–Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis genutzt werden kann.⁴⁷

14.2 Der RH hielt positiv fest, dass sich die Aufgaben und die Aufgabenerfüllung durch Eurofisc im überprüften Zeitraum weiterentwickelten, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene.

⁴⁵ COM(2014) 71 final

⁴⁶ COM(2017) 706 final

⁴⁷ Der mit TNA verfolgte Zweck besteht in der Anwendung einer Technik zur selektiven Suche nach umsatzsteuerbezogenen Daten bei der Nachbildung betrügerischer Netzwerke.

Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration

- 15.1 Aus den Verhandlungen des OECD–Forums Steuerverwaltung ging im Jahr 2004 das „Joint International Tax Shelter Information Center“ (**JITSIC**)⁴⁸ hervor, das eine netzwerkartige zwischenstaatliche Zusammenarbeit für Steuerverwaltungen darstellte, um gemeinsam Strategien gegen Steuervermeidungsmodelle zu erarbeiten. Neben Österreich nahmen 37 weitere Staaten aus dem Bereich des OECD–Forums Steuerverwaltung an JITSIC teil. Die Abkürzung steht seit dem Jahr 2016 für „Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration“.

Die Zusammenarbeit zwischen den Staaten erfolgte über die nationalen einheitlichen Ansprechpartner pro Mitgliedstaat, die sogenannten „Single Points of Contact“ (**SPOC**). Diese Personen sollten den Status einer „competent authority“ einnehmen, d.h. sie sollten mit den Ressourcen und Befugnissen ausgestattet sein, die es ihnen erlaubten, den anderen EU–Mitgliedstaaten für Auskünfte und Kooperationsprojekte zur Verfügung zu stehen. In Österreich nahm ein Mitarbeiter der Großbetriebsprüfung die Aufgaben des österreichischen SPOC als Zusatzaufgabe wahr; eine offizielle Stellvertretung für den nationalen einheitlichen Ansprechpartner war bislang nicht eingerichtet. In gemeinsamen Projekten sollten insbesondere mögliche Gefahrenquellen und Risikofaktoren aufgedeckt werden (z.B. JITSIC–Projekt „Panama Papers“). Seit dem Jahr 2015 übermittelte der österreichische SPOC jährliche Kurzberichte über die Tätigkeiten in JITSIC und von ihm gesetzte Aktivitäten an das CLO und nahm anlassbezogen an Vernetzungstreffen mit den Fachabteilungen des Ministeriums teil.

- 15.2 Nach Ansicht des RH zeigte die Teilnahme des Ministeriums an JITSIC, dass es die internationale Zusammenarbeit für wesentlich hielt. Die Zusammenarbeit und der regelmäßige Austausch zwischen dem SPOC in der Großbetriebsprüfung und dem CLO waren zweckmäßig, um die erzielten Ergebnisse von JITSIC–Projekten der Finanzverwaltung zur Verfügung zu stellen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass dem österreichischen SPOC kein Stellvertreter zur Seite stand. Dadurch war nicht gewährleistet, dass bei einer (unvorhersehbaren) längeren Abwesenheit des einzigen nationalen Ansprechpartners die Teilnahme an JITSIC–Projekten sowie die Beantwortung eingehender Anfragen und Ersuchen um Informationen aus dem JITSIC–Netzwerk zeitnah erfolgen konnten. Darüber hinaus würde die Einrichtung einer Stellvertretung für den österreichischen SPOC einen Beitrag zum Wissenstransfer innerhalb der österreichischen Finanzverwaltung leisten.

⁴⁸ Australien, Großbritannien, Irland, Kanada und die USA unterzeichneten im Jahr 2004 ein Memorandum zur Gründung von JITSIC.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, die für die aktive Teilnahme am JITSIC-Netzwerk erforderlichen Ressourcen zu erheben, um bedarfs- und risikoorientiert ausreichend (Personal-)Ressourcen zur Verfügung stellen zu können. Gegebenenfalls wäre dem österreichischen SPOC eine Stellvertreterin bzw. ein Stellvertreter zur Seite zu stellen.

15.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme an, dass es sich bei der Tätigkeit des SPOC im Rahmen des JITSIC um eine nicht bewertete Zusatzaufgabe handle, die mittels Amtsverfügung festgelegt worden sei. Im Sinne der Ausführungen des RH sei beabsichtigt, eine Stellvertreterin bzw. einen Stellvertreter des SPOC einzurichten. Die entsprechenden Umsetzungsschritte (Interessentensuche, Amtsverfügung) sollten bis Ende Juni 2019 durchgeführt werden.

15.4 Der RH befürwortete grundsätzlich die beabsichtigte Einrichtung einer Stellvertretung für den österreichischen SPOC im Rahmen des Netzwerks JITSIC. Er hob allerdings hervor, dass aus der Stellungnahme des Ministeriums nicht ersichtlich war, ob diese Festlegung als Ergebnis der vom RH empfohlenen Erhebung der erforderlichen Ressourcen für die Teilnahme am Netzwerk JITSIC zustande kam.

Weiters verwies er auf den vom Ministerium aufgezeigten Umstand, dass es sich bei der Wahrnehmung der Aufgaben des SPOC bloß um eine nicht bewertete Zusatzaufgabe handelte, die eine Anerkennung dieser Zusatztätigkeit durch das Ministerium – etwa in Form eines Ausweises der dafür erforderlichen zeitlichen Ressourcen – nicht erkennen ließ.

Multilaterale Kontrollen

16.1 (1) Multilaterale Kontrollen (**MLC**) sind gleichzeitige 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. Von einer MLC wird dann gesprochen, wenn die Finanzierung einer gleichzeitigen Prüfung aus dem Budget von Fiscalis erfolgt (v.a. Reisekosten).

Die EU-Mitgliedstaaten konnten solche Prüfungen vereinbaren, wenn sie dies für wirksamer erachteten als die Durchführung einer Prüfung durch einen einzigen EU-Mitgliedstaat.⁴⁹

Für die Initiierung einer MLC hatte die zuständige nachgeordnete Dienststelle (Finanzamt, Zollamt, Großbetriebsprüfung) dem Ministerium eine Sachverhaltsdarstellung zu übermitteln. Sobald die Zustimmung der einzuladenden EU-Mitglied-

⁴⁹ Art. 29 der Verordnung (EU) 904/2010

staaten vorlag, erstellte das CLO die erforderliche Vollmacht zur Berechtigung der Prüferinnen und Prüfer zum direkten und umfassenden Informationsaustausch.

(2) Zwischen den Jahren 2009 und 2017 begannen 58 MLC mit österreichischer Beteiligung; davon erfolgten 29 auf Initiative Österreichs und 29 auf Initiative anderer EU-Mitgliedstaaten. 48 davon waren bis Ende 2017 beendet.

Aufgrund dieser MLC verzeichnete Österreich steuerliche Mehrergebnisse von 119,39 Mio. EUR; davon entfielen 114,02 Mio. EUR auf MLC über Initiative Österreichs. Zwischen den Jahren 2009 und 2017 betrug die steuerlichen Mehrergebnisse von MLC mit österreichischer Beteiligung insgesamt in allen beteiligten EU-Mitgliedstaaten 1,635 Mrd. EUR.

(3) In Österreich waren folgende Dienststellen an abgeschlossenen MLC beteiligt:

- Finanzämter,
- Großbetriebsprüfung und
- Zollämter.

Nach Auskunft der Bundesfinanzakademie fand im überprüften Zeitraum eine von ihr organisierte eintägige Schulung im Jahr 2010 statt, an der 24 Personen teilnahmen.

(4) Eine Auswertung der seit dem Jahr 2009 abgeschlossenen MLC ergab, dass diese durchschnittlich 1,7 Jahre dauerten. Die längste Verfahrensdauer war mit vier Jahren festzustellen.

(5) Auch die betroffenen Dienststellen, v.a. die Großbetriebsprüfung, bestätigten, dass MLC sehr arbeits- und zeitaufwendig seien. Dabei sei die Anzahl der zu bearbeitenden Unterlagen in den letzten Jahren wesentlich gestiegen. Allerdings bewertete die Großbetriebsprüfung die MLC trotz der langen Verfahrensdauer als eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Finanzbehörden, um komplexe Aufgabenstellungen sehr gut bearbeiten und lösen zu können.

Die Finanzämter gaben jedoch an, dass das Instrument der MLC wegen formaler und sprachlicher Schranken eher zurückhaltend gehandhabt würde. Aus diesem Grund würden solche Maßnahmen nur in umfassenden und vielversprechenden Fällen durchgeführt. Die Prüfungsdauer sei nicht leicht mit den Zielvorgaben in der Außenprüfung zu vereinbaren und erfordere daher den Mut, dem (Controlling)Druck standzuhalten.

So hatten selbst große Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis⁵⁰ keine Erfahrung mit MLC. Als hinderlich bezeichneten die Finanzämter z.B. die Situation in Deutschland, wo jeder einzelne Verfahrensschritt beeinsprucht werden könne. Durch mehrmaliges Nichterscheinen bei einer Anhörung könne eine MLC erst gar nicht begonnen werden (TZ 24).

- 16.2 Die steuerlichen Erfolge der MLC für Österreich, aber auch für andere EU-Mitgliedstaaten verdeutlichten, dass diese Maßnahme ein besonders geeignetes Instrument im internationalen Informationsaustausch war. Nach Ansicht des RH rechtfertigten die durchschnittlichen Mehrergebnisse von 2,84 Mio. EUR je Fall die längere Verfahrensdauer.

Allerdings zeigten die Ergebnisse der Erhebungen des RH auch, dass nicht alle Finanzämter dieses Instrument – trotz der dargelegten Vorteile – nützten. Selbst große Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis gaben an, keine diesbezüglichen Erfahrungen zu haben. Diese Zurückhaltung kam auch in der Häufigkeit von bundesweit rd. 5,3 abgeschlossenen Maßnahmen pro Jahr zum Ausdruck. Der RH erachtete daher die Durchführung von MLC in Österreich für ausbaufähig.

Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass im überprüften Zeitraum bloß eine einzige Schulung zu den MLC an der Bundesfinanzakademie im Jahr 2010 stattfand.

Der RH empfahl dem Ministerium, die MLC im Hinblick auf die erzielten Erfolge noch stärker als bisher zu nützen. Um dies zu erreichen, sollte es

- in den Finanzämtern und in der Großbetriebsprüfung die Gründe erheben, die der Durchführung von MLC entgegenstehen, und diese Hinderungsgründe – wenn möglich – proaktiv beseitigen,
- für die Finanzämter, aber auch für die Großbetriebsprüfung, positive Rahmenbedingungen für die Durchführung von MLC schaffen (hinsichtlich Ressourcen und Controlling) und
- verstärkt gezielte Schulungen in Form von Weiterbildungsveranstaltungen für die in Betracht kommenden Personen durchführen.

⁵⁰ §§ 14 ff. Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010

- 16.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Gründe, die einer Durchführung von MLC entgegenstanden, im Rahmen der Prüfung durch den RH bereits erhoben worden seien.

Bereits in den Vorjahren sei vehement diskutiert worden, ob MLC in die Zielvorgaben aufzunehmen seien oder ob man mit Extrapunkten für eine MLC den Controllingdruck wegnehmen solle.

In Bezug auf Schulungen führte das Ministerium an, dass im Rahmen von regelmäßigen Amtshilfeseminaren in der Bundesfinanzakademie – organisiert durch das CLO – auch MLC und Prüferentsendungen am Stundenplan stünden. Ferner seien bei Schulungen der Bundesfinanzakademie – organisiert durch die Abteilung I/9 des Ministeriums – immer wieder Vorträge in diesem Zusammenhang gehalten worden (z.B. Schnittstellen Steuer und Zoll, Investigative Prüfung). Darüber hinaus sei – außerhalb des Programms der Bundesfinanzakademie – im September 2015 ein 2 ½-tägiges Training mit der Trainingsgruppe der MLC-Plattform in Wien organisiert worden. Aufgrund der begrenzten Teilnehmerzahl sei dieses Training den Prüfungsorganen der Großbetriebsprüfung vorbehalten gewesen.

- 16.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass die Darstellung von Gründen, die der Durchführung von MLC entgegenstanden, bloß beispielhaft zu verstehen war. Eine umfassende Erhebung wäre Aufgabe des Ministeriums.

Im Hinblick auf die empfohlene Schaffung von positiven Rahmenbedingungen konnte der RH aus der Stellungnahme des Ministeriums keine Fortschritte gegenüber dem Status Quo während seiner Gebarungsüberprüfung erkennen.

Für den Fall, dass das Ministerium künftig Prüfungen von grenzüberschreitenden Sachverhalten im Rahmen von MLC forcieren wollte, wären jedenfalls die Anstrengungen für einschlägige Schulungen der dafür potenziell in Betracht kommenden Personen zu verstärken.

Beitreibungen

Statistiken

- 17.1 (1) Eine Möglichkeit der Vollstreckungsamtshilfe⁵¹ war die Beitreibung, d.h. die Einziehung von Geldforderungen für andere bzw. durch andere Staaten. Das CLO erstellte jährlich eine Statistik für die EU, die u.a. die Anzahl der Beitreibungen und die beigetriebenen Beträge innerhalb der EU enthielt. Diese Daten stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Anzahl der Beitreibungsersuchen innerhalb der EU mit österreichischer Beteiligung; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
von anderen EU-Mitgliedstaaten an Österreich	48	28	55	420	607	598	754	817	1.079
von Österreich an andere EU-Mitgliedstaaten	36	61	152	443	692	721	868	749	779

Quelle: CLO

Tabelle 6: Vollstreckte Beträge im Rahmen von Beitreibungsersuchen innerhalb der EU mit österreichischer Beteiligung; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	in 1.000 EUR								
von Österreich für andere EU-Mitgliedstaaten	113,26	537,59	231,95	390,65	1.975,56	1.978,47	2.682,79	2.739,08	3.043,53
von anderen EU-Mitgliedstaaten für Österreich	203,04	172,87	1.836,00	845,00	2.676,34	2.859,49	2.728,76	3.610,07	3.921,87

Quelle: CLO

Sowohl die Anzahl der Fälle als auch die vollstreckten Beträge stiegen in den Jahren 2009 bis 2017 erheblich an. Zunächst war grundsätzlich ein stetiger Anstieg zu erkennen. Eine Ausnahme bildete das Jahr 2011, in dem Italien für Österreich eine Forderung in Höhe von rd. 0,97 Mio. EUR vollstreckte. Ab dem Jahr 2013 erfolgte eine starke Zunahme bei den Fallzahlen und bei den vollstreckten Beträgen. Dies war v.a. darauf zurückzuführen, dass bis 2013 Beitreibungen im Verhältnis zu Deutschland v.a. auf Basis eines bilateralen Vertrags aus 1954 erfolgten; diese waren nicht an die EU zu melden.

⁵¹ Andere Möglichkeiten waren z.B. Auskunfts- oder Zustellungsersuchen (TZ 6).

(2) Für die Erstellung der EU-Jahresstatistiken im Bereich der Beitreibungen musste das CLO die Daten aus verschiedenen Quellen aufbereiten: Die Anzahl der Fälle entnahm es seit 2009 einem von ihm geführten Aktenevidenzprogramm. Die eingetriebenen Beträge wurden dem CLO von den Finanzämtern bis zum Jahr 2013 pro Fall einzeln übermittelt.

Seit dem Jahr 2014 übermittelte das CLO jedem Finanzamt eine Excel-Datei, in der die von einem Beitreibungsverfahren betroffenen Fälle aufgelistet waren. Im Gegensatz zum Aktenevidenzprogramm enthielten diese Listen alle noch nicht abgeschlossenen Beitreibungsverfahren, somit auch Fälle aus den Vorjahren. Die Finanzämter vervollständigten diese Liste um die im laufenden Jahr beigetriebenen Beträge.

- 17.2 Der RH stellte anerkennend fest, dass sich die Datengewinnung für die EU-Jahresstatistiken im Bereich der Beitreibungen seit dem Jahr 2014 durch die Verwendung einer Excel-Datei pro Finanzamt erheblich verbessert hatte. Trotzdem war die Erhebung der Daten zur Erstellung der EU-Jahresstatistiken noch immer mit einem hohen Verwaltungsaufwand sowohl für die Finanzämter als auch für das CLO verbunden.

Der RH empfahl dem Ministerium, den Finanzämtern und dem CLO, ein IT-Tool zur Verfügung zu stellen, in dem die benötigten Daten im Zusammenhang mit Beitreibungen unterjährig evident gehalten werden und im Anlassfall sofort auswertbar sind. Dadurch würden die jährlichen, verwaltungsaufwendigen Nacharbeiten für die Statistikerstellung entfallen und Kapazitäten frei werden.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums stehe eine Evidenzierungsanwendung (Evidenzen für Beitreibung) für das CLO und für die Finanzämter seit Ende 2017 zur Verfügung und werde permanent weiterentwickelt bzw. den Anforderungen angepasst. Diese Evidenz sei gemäß den fachlichen Anforderungen des CLO umgesetzt worden.

Vorschreibungs- und Verbuchungspraxis der Finanzämter

- 18.1 (1) Die EU-Vorgaben⁵² regelten, wer die Kosten der Beitreibungen zu tragen hatte. Demnach
- „bemüht sich“ die ersuchte Behörde, „die ihr im Zusammenhang mit der Beitreibung entstandenen Kosten [...] beizutreiben und einzubehalten“ und
 - „verzichten die Mitgliedstaaten untereinander auf jegliche Erstattung der Kosten, die ihnen aus der Amtshilfe entstehen“ (ausgenommen waren u.a. Fälle, in denen die Beitreibung sehr hohe Kosten verursacht).

⁵² aktuell Art. 20 der Richtlinie 2010/24/EU über die Beitreibung von Abgaben

Das Ministerium wies die Finanzverwaltung an, Kosten des Vollstreckungsverfahrens und die damit zusammenhängenden Gebühren auf einem gesonderten Abgabekonto zu verbuchen.

(2) Die überprüften Finanzämter gingen bei der Verbuchung der Beträge unterschiedlich vor. Während einige Finanzämter Kosten sofort auf dem gesonderten Abgabekonto verbuchten und diese vorrangig abdeckten, brachte ein Finanzamt Lohnpfändungskosten erst bei der ersten Überweisung in Abzug. Ein weiteres gab an, bei erfolglosen Ersuchen keine Kosten zu verrechnen. Ein Finanzamt gab an, aufgrund der EU-Bestimmungen über den wechselseitigen Kostenverzicht grundsätzlich keine Pfändungsgebühren festzusetzen, außer bei grundbücherlichen Sicherstellungen.

Unterschiedliche Angaben machten die Finanzämter auch zur Verbuchung der vollstreckten Beträge aufgrund von eingehenden Beitreibungsersuchen: Die meisten der überprüften Finanzämter gaben an, die eingebrachten Beträge auf dem gesonderten Abgabekonto zu verbuchen, jedoch verbuchte ein Finanzamt die vollstreckten Beträge auf dem Verwahrungskonto⁵³, ein anderes auf dem Subkonto⁵⁴.

- 18.2 [Der RH empfahl dem Ministerium, die Vorschreibungs- und Verbuchungspraxis der Finanzämter im Zusammenhang mit eingehenden Beitreibungsersuchen anderer Staaten zu erheben und anschließend für eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise zu sorgen.](#)
- 18.3 Das Ministerium gab in seiner Stellungnahme an, es nehme die Empfehlung des RH auf und werde im Rahmen von Benchmarking die Vorschreibungs- und Verbuchungspraxis analysieren und eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise anstreben. Teilweise sei die Empfehlung bereits mit einer Vorgabe im Organisationshandbuch des Ministeriums umgesetzt.

⁵³ In Verwahrung zu verrechnen sind u.a. Einzahlungen, deren endgültige Verrechnung derzeit nicht möglich ist.

⁵⁴ Konto des Finanzamts bei der BAWAG P.S.K., auf dem keine Gebarungsvorgänge betreffend öffentliche Abgaben abgewickelt werden.

Strategie und Erfolge für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

19.1 (1) Das Thema der internationalen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten war im überprüften Zeitraum im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018 und im Regierungsprogramm 2017 bis 2022 enthalten:

Tabelle 7: Internationale Amtshilfe in Steuerangelegenheiten in Regierungs- und Arbeitsprogrammen der Bundesregierung

Regierungs- und Arbeitsprogramme der Bundesregierung	Inhalt
Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013 bis 2018	<ul style="list-style-type: none"> – „Ausbau der Transparenz und Zusammenarbeit in internationalen Steuerangelegenheiten“ – Ziel: Verbesserung der internationalen Transparenz in Steuerangelegenheiten und bessere internationale Zusammenarbeit – Herausforderungen: Die internationalen Behörden müssen zur Bekämpfung des internationalen Steuerbetrugs sowie der aggressiven internationalen Steuervermeidungsstrategien im globalisierten Wettbewerb verstärkt zusammenarbeiten. (Kapitel Finanzen 08, S. 100 f.)
Regierungsprogramm 2017 bis 2022	<ul style="list-style-type: none"> – „Reform bzw. Senkung weiterer Steuern und Abgaben sowie Bekämpfung des Steuerbetrugs“ – „Datenübermittlung bzw. Datenaustausch zur Betrugsbekämpfung: europaweite Sozialversicherungs-Datenbank zur Bekämpfung des Sozialbetrugs“ (Kapitel Finanzen und Steuern, S. 131)

Quellen: Regierungs- und Arbeitsprogramme

(2) Das Ministerium verwies in den vergangenen Jahren in seinen Strategiepapieren mehrfach auf die Bedeutung eines weiteren Ausbaus der Transparenz und Zusammenarbeit in internationalen Steuerangelegenheiten sowie der Durchführung von gleichzeitigen Prüfungen. Darüber hinaus war auch der Ausbau des bestehenden Netzwerks an DBA eine strategische Zielsetzung des Ressorts (Anhang 5).

Diese strategischen Zielsetzungen wurden seitens des Ministeriums allerdings nicht mit Indikatoren bzw. Messgrößen versehen, sodass eine Überprüfung der Zielerreichung nicht vorgenommen werden konnte.

(3) Das Ministerium hatte keine Kosten-Nutzen-Analyse angedacht, weil dies – nach eigenen Angaben – mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden sei.

Konkrete Erfolgszahlen lagen für die MLC vor, die Österreich auf Basis vorhandener Aufzeichnungen zwischen den Jahren 2009 und 2017 steuerliche Mehrergebnisse im Ausmaß von 119,39 Mio. EUR brachten (TZ 16).

Ebenfalls bekannt war das Ausmaß der an Österreich überwiesenen Beträge aufgrund von Beitreibungsersuchen an andere Staaten sowie umgekehrt jener Beträge, die Österreich aufgrund von ausländischen Ersuchen nach durchgeführten Beitreibungen in andere EU-Mitgliedstaaten überwies. Mit jährlich steigender Tendenz waren dies zuletzt im Jahr 2017 Beträge von jeweils mehr als 3 Mio. EUR (TZ 17).

(4) Die vom RH überprüften Finanzämter und die Großbetriebsprüfung bestätigten zwar, dass Erfolge des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten grundsätzlich nicht gemessen werden könnten. Sie gaben jedoch als Nutzen bzw. Erfolg bspw. an:

- Aufdeckung und Verhinderung von Betrugsfällen;
- Früherkennung von Betrugsmustern;
- Gleichmäßigkeit der Besteuerung;
- Erzielung einer generalpräventiven Wirkung;
- Erzielung von Mehrergebnissen im Einzelfall;
- Klärung von Sachverhalten.

Die Finanzämter und die Großbetriebsprüfung hoben allerdings besonders folgende Umstände kritisch hervor:

- beschränkte Personal- und Zeitressourcen;
- aufgrund der Personalsituation sei im Sinne der Prioritätensetzung bei Vollstreckungsersuchen auf den ausgehenden Informationsaustausch⁵⁵ zu verzichten;
- notwendige, oft zeitintensive Erhebungen im Außendienst des Finanzamts würden in der Zielvereinbarung nicht als zählbare Tätigkeit für Außenprüfer berücksichtigt;
- die lange Verfahrensdauer könne zum Verzicht auf ein derartiges Verfahren führen, obwohl eventuell noch Zweifel bei der Sachverhaltsermittlung bestünden;
- die Dauer der Verfahren bei gleichzeitigem permanenten Prüfungsabschluss- bzw. Zeit- und Erledigungsdruck stünden dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten entgegen;
- es würde mangelndes Bewusstsein über die Bedeutung eines Informationsaustauschs für ein Steuerverfahren herrschen.

19.2 Der RH anerkannte, dass der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten für das Ministerium von besonderer Relevanz war. Die Wichtigkeit des Themas führte dazu, dass es in den strategischen Zielsetzungen des Ministeriums wiederholt Niederschlag fand. Darüber hinaus war das Thema im überprüften Zeitraum auch im Arbeitsprogramm und im Regierungsprogramm der Bundesregierung verankert.

⁵⁵ Einzelersuchen bzw. Spontaninformationen von Österreich an andere Staaten

Der RH erachtete diese klare Bezugnahme als Bekenntnis zur Verstärkung und zum weiteren Ausbau der internationalen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten.

Allerdings wies der RH darauf hin, dass die strategischen Zielsetzungen zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten bislang nicht mit aussagekräftigen Indikatoren bzw. quantifizierbaren Messgrößen hinterlegt waren.

In der täglichen Arbeit der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung lag deshalb der primäre Fokus auf der Erfüllung jener Vorgaben, welche laufend mit einem Ampelsystem über eine zahlen- bzw. mengenmäßige Steuerung überwacht wurden. Dies kam deutlich bei der Befragung der nachgeordneten Dienststellen zum Vorschein. Die typischerweise besonders lange Dauer der Verfahren im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten war im Controlling unzureichend berücksichtigt und stand dabei dem Bestreben, zeitliche und mengenmäßige Vorgaben des Ministeriums zu erfüllen, entgegen.

Der RH gab weiters zu bedenken, dass das Ministerium keine Kosten–Nutzen–Analyse im Hinblick auf die Durchführung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten durchführte. Einzelne Fälle verdeutlichten allerdings aufgrund der erzielten Erfolge die Zweckmäßigkeit einer verstärkten internationalen Vernetzung.

Der RH empfahl dem Ministerium, künftig auch die in Strategiepapieren genannten Ziele mit aussagekräftigen Indikatoren und quantifizierbaren Messgrößen zu versehen, um eine Überprüfung der Zielerreichung durchführen zu können.

Im Übrigen verwies er auf seine Empfehlungen in [TZ 28](#), [TZ 31](#) und [TZ 32](#).

- 19.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass mit dem Projekt „Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung“ auch die Zielvereinbarungsprozesse angepasst würden. Eine Berücksichtigung der Anregungen des RH im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in den künftigen Zielvereinbarungen werde vorgesehen. Zielführende Indikatoren und Messgrößen würden gemeinsam mit den (noch nicht feststehenden) Verantwortlichen in der neuen Struktur festgelegt werden.

Bereits in der Zielvereinbarung 2019 sei der Fokus auf die steigenden Herausforderungen im Zusammenhang mit internationalen Steuerangelegenheiten gelegt worden.

Wirkungsziele

- 20.1 Die strategische Richtung, die im Arbeitsprogramm der Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018 durch die „Verbesserung der internationalen Transparenz in Steuerangelegenheiten und bessere internationale Zusammenarbeit“ für die Finanzverwaltung vorgegeben wurde, verfolgte das Ministerium auch im Rahmen der durch das Bundeshaushaltsgesetz 2013 eingeführten Wirkungsorientierung.

Der Schwerpunkt „Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit der Abgabenbehörden bei der Betrugsbekämpfung“ fand sich daher im weiteren Sinne im Wirkungsziel 2 der Untergliederung 15 Finanzverwaltung mit den Worten „Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral“ sowie im Wirkungsziel 1 der Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben mit den Worten „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs durch eine einfache, transparente und leistungsgerechte Gestaltung des Steuersystems im internationalen Kontext unter Wahrung eines angemessenen Abgabenaufkommens“.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick zu den Maßnahmen und Indikatoren für die Erreichung der beiden Wirkungsziele für den Zeitraum 2013 bis 2017:

Tabelle 8: Internationale Amtshilfe in Steuerangelegenheiten in den Wirkungszielen des Bundesministeriums für Finanzen; 2013 bis 2017

Jahre	Maßnahmen und Indikatoren
Untergliederung 15 Finanzverwaltung, Wirkungsziel 2: „Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral“	
2013	Es findet sich kein Bezug auf den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten.
2014 bis 2017	Das Wirkungsziel wird u.a. verfolgt durch eine „ganzheitliche Betrugsbekämpfung durch behördenübergreifende Zusammenarbeit“. Mangels einer festgelegten Kennzahl waren Erfolge nicht messbar.
Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben, Wirkungsziel 1: „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs durch eine einfache, transparente und leistungsgerechte Gestaltung des Steuersystems im internationalen Kontext unter Wahrung eines angemessenen Abgabenaufkommens“	
2013	„Abschluss von Voll-Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) ¹ und Revisionen“ Ein Erfolg lag bei Abschluss von jährlich zwei Voll-DBA und fünf Revisionen vor. Der Erfolg wurde erreicht.
2014 bis 2017	„Der Gesamtbestand an Doppelbesteuerungsabkommen soll erhöht werden.“ Meilenstein/Kennzahl für die Jahre 2014 bis 2017: zwei Voll-DBA Der Meilenstein wurde erreicht.

¹ Ein Voll-DBA umfasste sämtliche Schritte der Abkommensverhandlung bis zur Unterzeichnungsreife.

Quelle: BMF

20.2 Das Ministerium verfolgte den Ausbau des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten und die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen von zwei seiner festgelegten Wirkungsziele. Allerdings konnte es allfällige Erfolge von gesetzten Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Wirkungsziel 2 in der Untergliederung 15 Finanzverwaltung mangels Kennzahlen und Indikatoren nicht messen.

Für die Maßnahmen zur Erreichung des Wirkungsziels 1 in der Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben hingegen waren in den Jahren 2013 bis 2017 mit dem Abschluss von Voll-DBA und Revisionen Kennzahlen festgelegt worden, die eine Überprüfung der Zielerreichung ermöglichten.

Zuständigkeiten und Zusammenarbeit

Zuständigkeiten für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

21.1 (1) Jede Form des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten hatte im Wege der zuständigen Behörden zu erfolgen. Als zuständige Behörde war regelmäßig die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen oder deren bzw. dessen bevollmächtigter Vertreter genannt⁵⁶.

Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Finanzen beauftragte das CLO als zuständige Behörde u.a. zur Durchführung des Informationsaustauschs mit anderen Staaten (Amtshilfeverfahren). Die im Rahmen der Amtshilfeverfahren erforderlichen Maßnahmen und Erledigungen führten entweder das CLO selbst – wie etwa bei Bankauskünften oder in Fällen, bei denen dem CLO die entsprechenden Informationen aus dem Abgabensystem zur Verfügung standen – oder die zuständigen Finanzämter bzw. in deren Auftrag die Großbetriebsprüfung durch.

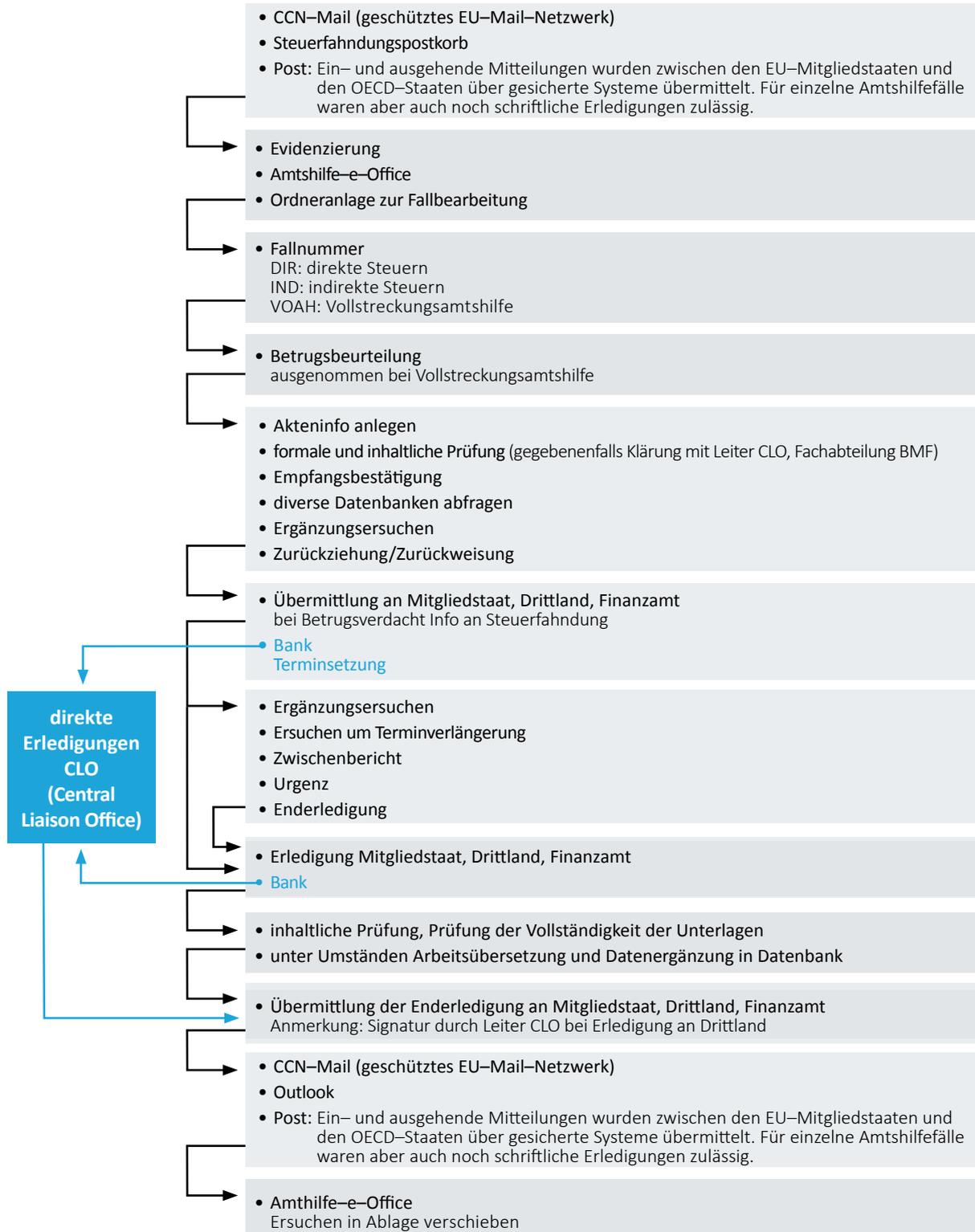
(2) Die Zuständigkeit des CLO umfasste den Informationsaustausch bei den direkten und indirekten Steuern sowie bei der Beitreibung. Für Amtshilfefälle nach dem bilateralen Abkommen mit Deutschland aus dem Jahr 1954 war bis zum 1. April 2011 als zentrale Leitstelle der bundesweite Fachbereich für internationales Steuerrecht zuständig. Danach lag die Zuständigkeit ebenfalls beim CLO.

⁵⁶ bspw. Art. 3 Abs. 1 lit. i DBA Deutschland, BGBl. III 182/2002 i.d.g.F.; § 3 Abs. 1 EU-Amtshilfegesetz, BGBl. I 112/2012 i.d.g.F.

Das CLO registrierte und administrierte den überwiegenden Teil aller ein- und ausgehenden Ersuchen und Spontanauskünfte und bestimmter automatischer Informationen sowie Anfragen nach dem FATCA–Abkommen. Das CLO überprüfte die Informationen auf rechtliche Zulässigkeit sowie auf inhaltliche und formale Vollständigkeit. Neben den formalen Erfordernissen, wie einer entsprechenden Rechtsgrundlage, spielten dabei die Kriterien der „voraussichtlichen Erheblichkeit“ und der „Ausschöpfung jeweils aller nationalen Erhebungsmöglichkeiten“ sowie Wertgrenzen eine zentrale Rolle. Darüber hinaus führte es Terminevidenzen bzw. versandte auch notwendige Urkunden an ausländische Kontaktstellen.

Der grobe Ablauf der ein- und ausgehenden Ersuchen ist der folgenden Abbildung zu entnehmen:

Abbildung 3: Ablaufprozess der ein- und ausgehenden Ersuchen



BMF = Bundesministerium für Finanzen

EU = Europäische Union

OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Quelle: CLO

(3) Neben dem CLO war in der Finanzverwaltung eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationseinheiten mit Aufgaben im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten befasst (Anhang 6).

- 21.2 Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten diene der korrekten Erhebung von Abgaben. Den allgemeinen Zuständigkeiten für die Durchführung von Abgabenverfahren folgend war auch dieser Informationsaustausch auf eine Vielzahl von Organisationseinheiten in der Finanzverwaltung verteilt. Der RH anerkannte v.a. die zentrale Rolle des CLO.

Insbesondere im Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch ist künftig eine Zunahme der Verfahren zu erwarten (TZ 23). Nach Ansicht des RH könnte das Ministerium diese Entwicklung zum Anlass nehmen, die dezentrale und stark zersplitterte Aufgabenwahrnehmung kritisch zu hinterfragen.

Der RH empfahl zu evaluieren, inwieweit ein weiterer Ausbau des CLO als zentrale Drehscheibe für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten zweckmäßig wäre.

- 21.3 Nach den Angaben des Ministeriums sei im Rahmen von internationalem Informationsaustausch zu unterscheiden, ob es sich um Einzelanfragen, sogenannte Auskunftersuchen, um spontane Informationen, wiederum im Einzelfall, oder um automatischen Informationsaustausch handle. Während bei den beiden Erstgenannten Daten über einzelne Unternehmen ausgetauscht würden, handle es sich bei Letzteren um Massendaten. Bei Einzeldaten liege die Zuständigkeit der Entgegennahme und Weitergabe beim CLO. Massendaten würden elektronisch übermittelt und soweit wie möglich auch einer elektronischen Verarbeitung zugeführt. Würden bei automatisch ausgetauschten Informationen ergänzende Daten benötigt, so habe das zuständige Finanzamt den entsprechenden Konnex herzustellen und im Wege des CLO ein Auskunftersuchen – nur für diesen einen speziellen Fall – an den sendenden Staat zu richten.

Es werde kein zusätzlicher Nutzen darin gesehen, das CLO in den automatischen Informationsaustausch eingehender einzubinden.

- 21.4 Der RH verwies auf die im Anhang 6 dargestellte dezentrale und stark zersplitterte Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. Da eine Zunahme des Informationsaustauschs zu erwarten war, sollte das Ministerium überlegen, ob eine Fokussierung von Aufgaben beim CLO als Service- und Ansprechpartner für die Finanzämter zweckmäßig erscheint.

Betrugsbekämpfungskordinatoren

22.1 (1) Das Ministerium richtete im Jahr 2011 – in Umsetzung einer Empfehlung des RH⁵⁷ – in jedem Finanzamt eine Betrugsbekämpfungskordinatorin bzw. einen Betrugsbekämpfungskordinator (**BBKO**) in Hauptfunktion ein. Das aktuelle Organisationshandbuch des Ministeriums sah vor, dass die BBKO jeweils zur Geschäftsleitung des Finanzamts zählten und ihre Aufgaben in Hauptfunktion wahrnahmen. Für eine optimale Aufgabenerfüllung waren von der Finanzamtsleitung die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Vor allem in großen Finanzämtern war „die Unterstützung der BBKO bspw. durch die Nutzung des Pools Betrugsbekämpfung, die Implementierung eines ‚virtuellen Teams‘ oder durch andere kreative und praktikable Lösungen sicherzustellen“.

(2) Die BBKO waren in den Finanzämtern als Informationsdrehscheibe u.a. die zentrale Ansprechstelle für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. Sie erfassten und koordinierten die Maßnahmen im Finanzamt; ausgenommen waren nur Ersuchen im Rahmen der Beitreibungsamtshilfe, die im direkten Kontakt zwischen CLO und den Abgabensicherungsteams der Finanzämter abzuwickeln waren. Die Ergebnisse der Amtshilfeverfahren waren in die lokale Risikoanalyse einzubeziehen. Deshalb nahmen die BBKO die Sichtung und Erstbewertung der eingehenden Ersuchen und Eurofisc-Meldungen auf betrugsrelevante Sachverhalte vor. In der Regel leiteten sie die Ersuchen – eventuell mit einem Maßnahmenvorschlag – an die zuständigen Teams weiter und überwachten die Termineinhaltung.

Zu ihren Aufgaben zählten auch die Auswertung von Listen aus dem Mehrwertsteuer-Informationssystem (**MIAS**), der Support und die Qualitätssicherung bei Bearbeitungen durch die Teams sowie die Erledigung von Anfragen und (Spontan-) Informationen, die keinem Team zugeteilt waren.

(3) Das Ministerium erstellte im August 2015 einen Analysebericht zur aktuellen Arbeitssituation und Rolle der BBKO. Demnach hätten diese ihre Arbeitsbelastung wegen fehlender Zeitressourcen kritisch gesehen, weshalb sie eine Entlastung in Form von personeller Unterstützung anregten. Administrative Tätigkeiten hätten „breitesten Raum“ eingenommen. Deshalb werde das Qualitäts- und Risikomanagement „flächendeckend mehr oder weniger nicht gelebt“.

⁵⁷ RH-Bericht „Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“ (Reihe Bund 2011/9)

Nach Ansicht der BBKO sollten u.a. folgende Sofortmaßnahmen ergriffen werden:

- zusätzliche Arbeitskräfte für die administrativen Tätigkeiten und die Betrugsbekämpfung,
- Schaffung eines Teams Betrugsbekämpfung in jedem Finanzamt,
- Reduktion der administrativen Arbeit,
- dadurch mehr aktive Betrugsbekämpfung,
- Stellvertreterregelung und nicht Urlaubsvertreterregelung und
- Überarbeitung der Zielvereinbarungen zur Motivation der Betrugsprüfungsorgane.

(4) Der von den BBKO geschätzte Anteil ihrer Tätigkeiten für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten im Vergleich zu ihrer Gesamttätigkeit differierte bei den überprüften Finanzämtern erheblich: Bei drei Finanzämtern betrug dieser Anteil bis zu 30 %, bei einem Finanzamt bis zu 1 %.

Nach den Angaben einiger überprüfter Finanzämter seien die BBKO v.a. für die zeitintensiven administrativen Tätigkeiten von weiteren Bediensteten – neben den ihnen unverändert übertragenen Aufgaben – unterstützt worden.

22.2 Für die BBKO nahm der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten einen wesentlichen Teil ihres Tätigkeitsbereichs ein. Die ihnen zugeordneten Aufgaben betrafen auch zeitintensive administrative Tätigkeiten. Der RH verwies auf die Analyseergebnisse des Ministeriums aus dem Jahr 2015, wonach deshalb die eigentliche Aufgabe der BBKO, nämlich das Qualitäts- und Risikomanagement, zu kurz komme.

Der RH empfahl dem Ministerium, auf Basis seiner Analyse aus dem Jahr 2015 die für die Tätigkeit der BBKO erforderlichen (Personal-)Ressourcen zu erheben und anschließend – den Ergebnissen und den Erfordernissen der einzelnen Finanzämter entsprechend – die erforderlichen Maßnahmen zu setzen, um das Qualitäts- und Risikomanagement in der steuerlichen Betrugsbekämpfung zu stärken (siehe auch [TZ 29](#)).

22.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme zu den die Personalressourcen betreffenden Punkten an, dass grundsätzlich die für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Personalressourcen durch das Bundesfinanzgesetz (aktuell Bundesfinanzgesetz 2019) in Form der bindenden Personalzielwerte für die auszahlungswirksame Personalkapazität (VZÄ-Werte) vorgegeben würden. Diese Personalzielwerte würden in weiterer Folge auf die einzelnen Organisationseinheiten verteilt. Durch die im Jahr 2007 erstmalig erarbeitete Personaleinsatzberechnung, die laufend evaluiert werde, würden unter Bewertung von gesetzlichen Aufgabstellungen und unter Berücksichtigung von Veränderungen im Hinblick auf Umfang und Komplexität der Aufgaben, technische Mittel zur Aufgabenerfüllung und

organisatorische Rahmenbedingungen die Personalressourcen so verteilt, dass die Aufgaben effizient und effektiv wahrgenommen werden können.

Um den sparsamen und wirtschaftlichen Vollzug weiter zu verbessern und den effizienten und effektiven Personaleinsatz weiter zu optimieren, sei das Projekt „Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung“ konzipiert worden. Dieses Projekt befinde sich derzeit in der Umsetzungsplanung und habe große Auswirkungen auf eine zukünftige Personaleinsatzplanung. Neben der Schaffung von zukunftsfähigen agilen Strukturen würden die Fokussierung auf die Hauptaufgaben der Steuer- und Zollverwaltung durch Bereinigung von Zuständigkeiten und die konsequente Aufgabenkritik die Ziele der Modernisierung darstellen.

Dieses Modernisierungskonzept solle die bestmöglichen Strukturen und Prozesse für die Aufgabenerfüllung definieren und dabei u.a. folgende Anforderungen erfüllen:

Bündelung der Kompetenzen der Betrugsbekämpfungseinheiten und weiterer Ausbau von digitalen Risikoanalysen, einer Fallanalysesoftware und digitalen Prüfmöglichkeiten zur Effizienzsteigerung in der Betrugsbekämpfung; Einsatz neuer Technologien zur Risikoindexierung und Risikoanalyse.

- 22.4 Der RH wertete die vom Ministerium angesprochene Bündelung der Kompetenzen der Betrugsbekämpfungseinheiten – damit war seiner Ansicht nach die beabsichtigte Schaffung eines eigenen Amtes für Betrugsbekämpfung gemeint – als Stellungnahme zu seiner Empfehlung. Er entgegnete dem Ministerium allerdings, dass er keinen Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der BBKO in den Finanzämtern erkennen konnte.

Nach den Angaben des Ministeriums dienten diese Personen nämlich als Informationsdrehscheibe in der Finanzverwaltung. Auch nach einer allfälligen Umsetzung der Reorganisation der Finanzverwaltung wird nach Ansicht des RH das Aufgabenfeld der BBKO in allen Dienststellen der verbleibenden beiden Finanzämter nicht wegfallen.

Der RH verwies in Bezug auf die Personalressourcen überdies auf seine Gegenäußerung in TZ 29.

Zusammenarbeit innerhalb der Finanzämter

23.1 Anteiliger Arbeitsaufwand

(1) Die Arbeiten im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten nahmen nach Einschätzung der Arbeitsbereiche der überprüften Finanzämter ein unterschiedliches Ausmaß ihrer jeweiligen Tätigkeiten in Anspruch. Die Bandbreite reichte von weniger als 1 % bis 30 %.

Generell erwarteten die überprüften Finanzämter künftig ein Anwachsen des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten und damit des Arbeitsanfalls.

Spezialisierung

(2) Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten wurde in den überprüften Finanzämtern nach deren Angaben teils mit und teils ohne Spezialistinnen und Spezialisten erledigt. Der RH fragte die Bereiche Infocenter, Allgemeinveranlagung, Betriebliche Veranlagung, Abgabensicherung und Fachbereich ab. Dabei differierten die Angaben der Finanzämter auch hier deutlich:

- drei Finanzämter setzten in allen Bereichen Spezialistinnen und Spezialisten ein,
- demgegenüber setzte ein Finanzamt in keinem Bereich Spezialistinnen und Spezialisten ein,
- in einem Finanzamt kamen nur im Fachbereich Spezialistinnen und Spezialisten zum Einsatz.

Erhebungsdienst

(3) Die bei den Finanzämtern einlangenden Einzelersuchen dienten vielfach nur der Verifizierung von bestimmten grenzüberschreitenden Sachverhalten; diese wurden mit Nachschauen erledigt.

Seit der Organisationsreform der Finanzämter zwischen 2003 und 2005 war kein gesonderter Erhebungsdienst mehr vorgesehen. Dessen Aufgaben bestanden u.a. darin, Außendienstermittlungen und Internetrecherchen durchzuführen, Kontrollmitteilungen zu erstellen bzw. auszuwerten und bei Einvernahmen von Zeugen, Sachverständigen und Auskunftspersonen mitzuwirken. Diese Tätigkeiten mussten die sachlich zuständigen Bediensteten neben ihren sonstigen Aufgaben vornehmen; eine Unterstützung durch speziell geschulte, erfahrene Personen bestand nicht mehr. Die oft zeitintensiven Arbeiten waren jedoch in den Zielvereinbarungen mit den Finanzämtern – und damit im Controlling – nicht als zählbare Tätigkeit, z.B. für Betriebsprüferinnen bzw. –prüfer, berücksichtigt.

Eine Ausnahme bildete die Großbetriebsprüfung mit zwei Erhebungsteams, die bei Großbetrieben sowohl für die eigenen Prüfteams (bei laufenden Prüfungen) als auch auf Basis von Vereinbarungen für Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis tätig wurden.

Einige der überprüften Finanzämter setzten noch vorhandene ehemalige Erhebungsorgane, die organisatorisch zum Innendienst der Betrieblichen Veranlagung zählten, als Spezialistinnen und Spezialisten für die im Zusammenhang mit Amtshilfeersuchen stehenden Erhebungen ein.

Die überprüften Finanzämter sprachen sich für die Wiedereinführung eines Erhebungsdienstes mit fachlich speziell ausgebildeten Bediensteten aus. Diese könnten etwa für den Einsatz in allen Bereichen des Finanzamts in einem eigenen Competence-Center zusammengefasst werden.

- 23.2 (1) Wie die Erhebungen des RH ergaben, waren in den überprüften Finanzämtern der Arbeitsaufwand und der Vollzug im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten – insbesondere beim Einsatz von Spezialistinnen und Spezialisten – unterschiedlich. Für den RH war eine Best-Practice-Methode nicht erkennbar. Dies wäre aber im Hinblick auf den erwarteten Arbeitszuwachs zweckmäßig.

Der RH empfahl dem Ministerium, bundesweit Best-Practice-Methoden im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten zu erheben und diesen Erkenntnissen entsprechend den Vollzug in den Finanzämtern anzupassen.

(2) Den Angaben der überprüften Finanzämter zufolge erwies sich die Auflösung des vormaligen Erhebungsdienstes als nachteilig.

Der RH empfahl dem Ministerium zu evaluieren, ob der Erhebungsdienst in den Finanzämtern – insbesondere auch vor dem Hintergrund des zu erwartenden Anstiegs des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten – wieder eingeführt werden sollte.

- 23.3 (1) Das Ministerium nehme laut seiner Stellungnahme die Empfehlung mit den Best-Practice-Methoden auf und werde diese im Rahmen von Benchmarking im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch erheben und gegebenenfalls Maßnahmen für den Vollzug ableiten.

(2) Die Empfehlung einer Wiedereinführung eines Erhebungsdienstes werde zur Beurteilung an das Programm „Modernisierung der Finanzverwaltung“ weitergeleitet.

EU–weite Zusammenarbeit

Probleme beim Informationsaustausch

- 24.1 (1) Die EU entwickelte zahlreiche Rechtsgrundlagen, um die EU–weite Zusammenarbeit zu erleichtern. Als Erwägungsgründe führte sie etwa für den Bereich der direkten Steuern in der 1. Amtshilferichtlinie aus, dass „im Zeitalter der Globalisierung [...] der Bedarf der Mitgliedstaaten an gegenseitiger Amtshilfe im Bereich der Besteuerung immer vordringlicher [wird]. Durch die erhebliche Zunahme der Mobilität der Steuerpflichtigen, der Anzahl der grenzüberschreitenden Transaktionen und der Internationalisierung der Finanzinstrumente wird es für die Mitgliedstaaten immer schwieriger, die geschuldeten Steuern ordnungsgemäß festzusetzen. Ein einzelner Mitgliedstaat ist [...] nicht in der Lage, sein internes Steuersystem [...] zu verwalten, ohne Informationen aus anderen Mitgliedstaaten zu erhalten“.

Auch für den Bereich der indirekten Steuern erwog die EU etwa in der Verordnung (EU) 904/2010, dass „für die Erhebung der geschuldeten Steuer [...] die Mitgliedstaaten kooperieren [sollten], um die richtige Festsetzung der Mehrwertsteuer sicherzustellen“.

- (2) In der praktischen Anwendung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten stellte sich heraus, dass Deutschland in bestimmten Fällen Auskünfte auf Basis von Ersuchen der österreichischen Finanzbehörden nicht erteilte. Wenn die deutschen Finanzbehörden nach einem einlangenden Ersuchen Anhörungen der Abgabepflichtigen vorsahen, diese jedoch die Termine nicht wahrnahmen bzw. eine Weitergabe der Informationen verweigerten, erhielten die österreichischen Finanzbehörden keine Auskünfte. Diese Vorgangsweise betraf sowohl Einzelauskunftsersuchen als auch Prüferentsendungen sowie MLC.

Am Beispiel einer Betriebsprüfung ließ sich nachvollziehen, dass ein österreichisches Finanzamt im November 2015 ein Auskunftersuchen nach Deutschland richtete. Der Abgabepflichtige nahm die Anhörungstermine in Deutschland mehrmals nicht wahr, weshalb das deutsche Finanzamt dem österreichischen Ersuchen nicht entsprach. In weiterer Folge regte Österreich im Jänner 2017 – nach vorheriger Kontaktnahme des österreichischen Finanzamts mit dem Ministerium – eine MLC mit Deutschland an. Da der Abgabepflichtige auch die diesbezüglich festgesetzten Anhörungstermine nicht wahrnahm, zog Österreich im September 2017 die MLC zurück (TZ 38).

- (3) Neben nationalen rechtlichen Hindernissen war in der Praxis die Bereitschaft zur Mitwirkung an der Aufklärung steuerlich relevanter Sachverhalte bei anderen Staaten – etwa Irland und den Niederlanden – nur eingeschränkt gegeben. Nach Angaben der Großbetriebsprüfung seien Verfahren bewusst verzögert worden,

indem die ausländischen Behörden mit langen Antwortzeiten, wiederholtem Nachfragen und Einspruchsmöglichkeiten der Abgabepflichtigen operiert hätten (TZ 38).

- 24.2 Die zunehmende Mobilität der Abgabepflichtigen führt zu einer Zunahme von grenzüberschreitenden steuerlichen Sachverhalten. Zur Wahrung der nationalen Besteuerungsrechte sind die Finanzbehörden auf Informationen der Finanzbehörden anderer Staaten angewiesen.

Nationale Zustimmungsrechte sowie Verfahrensverzögerungen standen allerdings nicht nur einem raschen, sondern einem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten an sich entgegen. Sie behinderten die Arbeit der österreichischen Finanzbehörden, die dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit und der Vollständigkeit der Besteuerung zu entsprechen hatten. Steuerausfälle infolge der nicht funktionierenden Zusammenarbeit hatten letztlich die Abgabepflichtigen in ihrer Gesamtheit zu tragen.

Überdies waren solche Beispielsfälle geeignet, das Vertrauen der Finanzbediensteten in das Funktionieren der internationalen behördlichen Zusammenarbeit zu erschüttern mit der Folge, künftig in entsprechenden Anlassfällen auf solche Verfahren zu verzichten.

Der RH empfahl dem Ministerium, die bestehenden Probleme in der behördlichen Zusammenarbeit auf EU-Ebene mit hoher Priorität zu thematisieren und proaktiv mit den anderen EU-Mitgliedstaaten Lösungen für eine rasche und wirkungsvolle Zusammenarbeit zu erarbeiten.

- 24.3 Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Änderung der Verordnungen (EU) 904/2010 und (EU) 2017/2454 zur Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, mit der durch verbesserte Instrumente der unionsweiten Verwaltungszusammenarbeit zur effizienteren Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs Rechnung getragen und der Informationsaustausch erleichtert werde (http://europa.eu/rapid/pressrelease_IP-17-4946_de.htm).

- 24.4 Der RH erwiderte dem Ministerium, dass sich die in seiner Stellungnahme angeführte Verordnung der EU nur auf die Umsatzsteuer bezieht. Der RH thematisierte jedoch die Zusammenarbeit der Behörden in allen steuerlich relevanten Bereichen.

Überdies wies der RH darauf hin, dass die Initiativen der EU in Form von Verordnungen und Richtlinien zwar die rechtliche Basis für eine effiziente und effektive Behördenzusammenarbeit schaffen. Diese Rechtsnormen allein können jedoch nicht die Bereitschaft nationaler Finanzverwaltungen beeinflussen, von den darin enthaltenen Möglichkeiten in der Praxis auch Gebrauch zu machen.

Deshalb war es nach Ansicht des RH von essentieller Bedeutung, dass das Ministerium auf EU-Ebene bestehende Probleme in der behördlichen Zusammenarbeit proaktiv thematisiert, um die österreichischen Besteuerungsrechte auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten bestmöglich durchsetzen zu können.

Automatischer Informationsaustausch – Vollständigkeit und Verarbeitung

25.1 (1) Die überprüften Finanzämter bewerteten den automatischen Informationsaustausch im Bereich der direkten Steuern als grundsätzlich wertvoll, weil ihnen oftmals die gemeldeten ausländischen Einkünfte nicht bekannt waren. Sie hielten aber auch fest, dass noch weiterer Handlungsbedarf bestehe, weil trotz der einlangenden Informationen der tatsächliche Umfang und die steuerliche Relevanz erst im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens abzuklären seien:

- Die eingehenden Meldungen seien inhaltlich oft unrichtig oder missverständlich; die Datenqualität der Meldungen wäre daher zu verbessern, um eine korrekte Übernahme der Angaben auch ohne Ermittlungsverfahren und Mitwirkung der Steuerpflichtigen zu ermöglichen.
- Den österreichischen Sozialversicherungsträgern und der Pensionsversicherungsanstalt seien die Höhe der ausländischen Pensionen und deren Herkunft bekannt gewesen; diese Informationen erhielten die Finanzämter jedoch nicht.
- Aus Deutschland gemeldete Pensionseinkünfte seien deshalb nicht vollständig, weil bestimmte Pensionsarten, wie z.B. Betriebspensionen, nicht automatisch ausgetauscht würden.
- Auch bei Grenzgängern und Saisonarbeitern mit Einkünften in mehreren EU-Mitgliedstaaten würde der automatische Informationsaustausch versagen.

(2) Jene Fälle, in denen eine eindeutige Zuordnung zu einem Steuersubjekt durch die IT nicht möglich war (**TZ 13**), stellte das Ministerium für die Finanzämter in eine eigene elektronische Liste; die Finanzämter hatten in weiterer Folge eine manuelle Zuordnung durchzuführen. Fälle, bei denen keine subjektbezogene Zuordnung möglich war, wurden auf eine Nichtbearbeitungs-Liste gestellt. Das CLO sollte in diesen Fällen eine Rücksendung an die meldenden Staaten veranlassen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war dies aufgrund fehlender erforderlicher Auswertungen des Ministeriums noch nicht erfolgt.

Fälle, die zwar einem in den Steuerdatenbanken erfassten Subjekt zugeordnet werden konnten, bei denen aber eine steuerliche Anknüpfung bisher fehlte, sollten gemäß einem Erlass des Ministeriums vom Oktober 2016 in einer gesonderten Liste zur Bearbeitung zur Verfügung gestellt werden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es die angekündigte Liste noch nicht.

Weiters kündigte der erwähnte Erlass eine Bearbeitungsliste für jene Fälle an, bei denen keine Überwachung des Eingangs der Steuererklärungen angemerkt war und die von der automatisierten Risikobewertung ausgewählt wurden (das betraf v.a. Arbeitnehmerveranlagungen, bei denen keine Pflichtveranlagung durchzuführen war). Auch diese Liste war nach den Angaben der Finanzämter zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht verfügbar.

- 25.2 (1) Die vollständige Erfassung von ausländischen Einkünften war wesentlich für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Deshalb anerkannte der RH die Bemühungen der EU und des Ministeriums, die dafür erforderlichen Informationen den zuständigen Behörden im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs zu melden.

Wie die Erhebungen des RH zeigten, bestand jedoch noch Optimierungsbedarf hinsichtlich der Qualität und v.a. der Vollständigkeit der übermittelten Daten. Zudem wies er kritisch darauf hin, dass steuerlich relevante Daten über ausländische Pensionen zwar den österreichischen Sozialversicherungsträgern und der Pensionsversicherungsanstalt bekannt waren; die Finanzbehörden erhielten diese Daten jedoch nicht.

Der RH empfahl dem Ministerium, in den EU-Gremien die mangelhafte Qualität und Vollständigkeit der erhaltenen Informationen anzusprechen und sich für eine Verbesserung einzusetzen. Auf nationaler Ebene sollte das Ministerium mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und dem zuständigen Ministerium Lösungen für einen umfassenden und zeitnahen Datenaustausch steuerlich relevanter Informationen erarbeiten.

(2) Trotz eines intensiven grenzüberschreitenden Austauschs von steuerlich relevanten Informationen war – jedenfalls zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – nicht sichergestellt, dass die rechtlich vorgesehenen Steuervorschreibungen in allen Fällen erfolgten. Steuerlich relevante Sachverhalte konnten die Finanzämter mangels der erforderlichen Unterstützung nicht berücksichtigen. So standen notwendige Bearbeitungslisten, die das Ministerium bereits im Oktober 2016 angekündigt hatte, nicht zur Verfügung.

Der RH empfahl dem Ministerium, den Finanzämtern die angekündigten Bearbeitungslisten so rasch wie möglich zur Verfügung zu stellen, um die steuerliche Würdigung der erhaltenen Informationen vollständig vornehmen zu können.

- 25.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums handle es sich im Regelfall nur um einige Mitgliedstaaten, die mangelhafte Informationen liefern würden. Österreich werde bilateral mit den betroffenen Mitgliedstaaten während des nächsten Ständigen Ausschusses der Europäischen Kommission für die Zusammenarbeit der Ver-

waltungsbehörden im Bereich der indirekten Steuern (**SCAC**) Kontakt aufnehmen, um die Situation zu erläutern.

(2) Weiters teilte das Ministerium in seiner Stellungnahme mit, es werde prüfen, wie weit ein vom RH empfohlener Datenaustausch mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger möglich und sinnvoll sei.

(3) Überdies sei das Ministerium stets bestrebt, die erforderlichen Bearbeitungslisten den Finanzämtern so rasch wie möglich zur Verfügung zu stellen.

25.4 Im Zusammenhang mit seiner Empfehlung zur EU–weiten Verbesserung der Qualität und Vollständigkeit der erhaltenen Informationen war für den RH die Argumentation des Ministeriums in seiner Stellungnahme nicht nachvollziehbar. Der vom Ministerium erwähnte Ausschuss auf EU–Ebene (SCAC) befasste sich nämlich – wie das Ministerium selbst ausführte – mit der behördlichen Zusammenarbeit im Bereich der indirekten Steuern. Im Fokus stand dort somit vor allem die Umsatzsteuer.

Die vom RH geübte Kritik wegen der mangelhaften Qualität und Vollständigkeit der erhaltenen Informationen sowie die daran geknüpfte Empfehlung standen jedoch im Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch im Bereich der direkten Steuern (vor allem Lohn– und Einkommensteuer).

Der RH wertete es grundsätzlich positiv, dass das Ministerium beabsichtigt, den Finanzämtern die für die Bewältigung der Arbeiten erforderlichen Behelfe, wie z.B. Bearbeitungslisten, zur Verfügung zu stellen. Allerdings wies er kritisch darauf hin, dass das Ministerium den Finanzämtern schon im Oktober 2016 derartige Bearbeitungslisten angekündigt hatte. Da es in seiner Stellungnahme dazu keine Angaben machte, war davon auszugehen, dass diese Listen noch immer nicht erstellt und verschickt wurden.

Anzahl der Verfahren

- 26.1 (1) Das CLO führte eine elektronische Evidenz für die Amtshilfefälle in Form von Excel-Dateien. Es erfolgten getrennte Aufzeichnungen für die direkten und die indirekten Steuern sowie die Vollstreckungen. Daneben existierten in einigen Finanzämtern ebenfalls Aufzeichnungen über die von ihnen zu bearbeitenden Fälle.

Seit dem Jahr 2014 (für die direkten Steuern) bzw. 2015 (für die indirekten Steuern) stand dem CLO eine zentrale IT-Anwendung zur Verfügung, auf die auch bestimmte mit der Amtshilfe befasste Bedienstete in den Finanzämtern Zugriff hatten, sodass keine Parallelaufzeichnungen mehr notwendig waren.

In den elektronischen Fallaufzeichnungen des CLO waren sämtliche Arten von Amtshilfverfahren an alle Staaten – somit auch an Nicht-EU-Mitgliedstaaten – abgebildet. Auf Basis dieser Daten bereitete das CLO die jährlichen Meldungen an die EU auf. Diese enthielten u.a. jährliche Fallzahlen für Amtshilfverfahren, die einzelne EU-Mitgliedstaaten an Österreich bzw. umgekehrt stellten.

- (2) Die Anzahl der von anderen Staaten an Österreich gestellten Anfragen entwickelte sich in den Jahren 2009 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 9: Amtshilfeersuchen von anderen Staaten an Österreich; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017
	Anzahl									in %
direkte Steuern	244	255	241	413	473	1.030	792	882	1.327	444
indirekte Steuern	2.640	2.031	1.802	1.970	1.888	1.831	1.678	1.712	1.570	-41
Vollstreckungen	92	74	108	913	811	904	1.080	1.178	1.399	1.421
Summe	2.976	2.360	2.151	3.296	3.172	3.765	3.550	3.772	4.296	44

Quelle: CLO

Grundsätzlich war zu den oben dargestellten Fallzahlen anzumerken, dass es sich bei vielen Anfragen um Sammelanfragen handelte, bei denen mehr als 60.000 Einzelfälle in einer Anfrage enthalten waren.

Der Anstieg der Amtshilfeersuchen bei den direkten Steuern an Österreich war einerseits auf das im Jahr 2012 mit der Schweiz abgeschlossene bilaterale Abkommen zurückzuführen. Dieses betraf das Kapitalvermögen natürlicher Personen mit steuerlicher Ansässigkeit in Österreich. Es wurde im Jahr 2016 außer Kraft gesetzt. Andererseits trat mit 1. Jänner 2014 das FATCA-Abkommen zwischen den USA und Österreich in Kraft. Ab dem Jahr 2016 bestand aufgrund der 3. EU-Amtshilferichtlinie die Verpflichtung, Informationen über grenzüberschreitende

Vorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung auszutauschen.

Der starke Rückgang der Amtshilfeersuchen bei den indirekten Steuern an Österreich im Jahr 2010 war auf eine andere Zählweise bei der Erfassung der Fälle durch das CLO verursacht. In den folgenden Jahren war eine stetige Reduktion der Amtshilfeverfahren festzustellen.

Bei den Vollstreckungsamtshilfefällen war im Jahr 2012 v.a. ein starker Anstieg in der Zusammenarbeit mit den Niederlanden und mit Ungarn festzustellen.

(3) Die Anzahl der von Österreich an andere Staaten gestellten Amtshilfeersuchen entwickelte sich in den Jahren 2009 bis 2017 wie folgt:

Tabelle 10: Amtshilfeersuchen von Österreich an andere Staaten; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017
	Anzahl									in %
direkte Steuern	333	328	297	354	458	465	569	478	622	87
indirekte Steuern	752	1.298	1.511	920	856	842	700	1.015	1.100	46
Vollstreckungen	123	204	374	780	1.490	1.626	1.682	1.727	1.854	1.407
Summe	1.208	1.830	2.182	2.054	2.804	2.933	2.951	3.220	3.576	196

Quelle: CLO

Der Rückgang von Amtshilfeersuchen, die Österreich an andere Staaten im Zusammenhang mit indirekten Steuern stellte, ab dem Jahr 2012 war v.a. auf gesetzliche Änderungen zurückzuführen. Zahlreiche Informationen wurden über das Netzwerk Eurofisc ausgetauscht. Der ab dem Jahr 2016 zu verzeichnende Anstieg war auf die Aufnahme der Tätigkeit des „Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfungs-Competence-Center“ (**USt-BBCC**) zurückzuführen (TZ 43).

Bei den Vollstreckungen wurden ab dem Jahr 2013 in den Statistiken zusätzlich jene Fälle erfasst, die bis dahin im Verhältnis zu Deutschland auf Basis des zwischenstaatlichen Vertrags aus dem Jahr 1954 erfolgten.

(4) Neben den oben angeführten Fällen erhielt die Finanzverwaltung bis Februar 2018 rd. 256.000 DAC1-Meldungen. Darüber hinaus gingen in Österreich erstmalig im September 2017 rd. 357.000 DAC2-Meldungen ein, die den Besteuerungszeitraum ab 1. Jänner 2016 betrafen.

(5) Im Jahr 2016 langten 214 Auskunftsverlangen im Zusammenhang mit FATCA im CLO ein. Im Jahr 2017 stieg die Anzahl der Fälle auf 350; dies entsprach einer Steigerung von rd. 64 %. Mit diesen Gruppenanfragen standen Kontoöffnungen im Zusammenhang: 2.352 im Jahr 2016 und 6.375 Kontoöffnungen im Jahr 2017, was einer Steigerung von rd. 171 % entsprach. Das CLO rechnete mit einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit einer Gruppenanfrage von 90 Minuten, bei einer Kontoöffnung von 30 Minuten. Durch die Umsetzung von FATCA erhöhte sich der Verwaltungsaufwand im CLO für die Jahre 2016 und 2017 daher beträchtlich, wie nachstehende Tabelle verdeutlicht:

Tabelle 11: Entwicklung der FATCA-Bearbeitungszeiten durch das CLO; 2016 bis 2017

Jahr	Gruppenanfragen (Anzahl)	durchschnittliche Bearbeitungszeit für Gruppenanfragen (in Stunden)	Kontoöffnungen (Anzahl)	durchschnittliche Bearbeitungszeit für Kontoöffnungen (in Stunden)	durchschnittliche Gesamtbearbeitungszeit (Gruppenanfragen und Kontoöffnungen in Stunden)	VZÄ ¹
2016	214	321,0	2.352	1.176,0	1.497,0	1,2
2017	350	525,0	6.375	3.187,5	3.712,5	3,0

¹ VZÄ = Vollzeitäquivalent

Quelle: CLO

Im Jahr 2016 lag die vom CLO berechnete durchschnittliche Gesamtbearbeitungszeit für Gruppenanfragen und damit im Zusammenhang stehenden Kontoöffnungen bei jährlich rd. 1.500 Stunden; das entsprach einem Personaleinsatz von 1,2 Vollzeitäquivalenten (**VZÄ**).

Im Jahr 2017 betrug die jährliche Gesamtbearbeitungszeit – aufgrund der steigenden Anzahl von Gruppenanfragen und Kontoöffnungen – rd. 3.700 Stunden bzw. 3,0 VZÄ; dies entsprach einer Steigerung von 148 %. Damit war fast ein Fünftel des CLO-Personals (rd. 18 %) für FATCA tätig (**TZ 33**).

Das CLO rechnete auch für das Jahr 2018 mit einem beträchtlichen weiteren Ansteigen der Gruppenanfragen und damit im Zusammenhang stehenden Kontoöffnungen.

- 26.2 (1) Der RH anerkannte, dass die Evidenzierung der Amtshilfefälle bei den direkten und indirekten Steuern seit dem Jahr 2014 bzw. 2015 über eine zentrale IT-Anwendung erfolgte, sodass in den Finanzämtern keine Parallelaufzeichnungen mehr erforderlich waren. Er wies allerdings darauf hin, dass die Vollstreckungsamtshilfe noch nicht in gleicher Weise serviciert war.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 17](#), ein IT-Tool im Zusammenhang mit Beitreibungen zur Verfügung zu stellen. Weiters empfahl er dem Ministerium, die Erstellung der EU-Statistiken elektronisch zu unterstützen, um sie in weiterer Folge automatisch aus den elektronischen Evidenzen ableiten zu können.

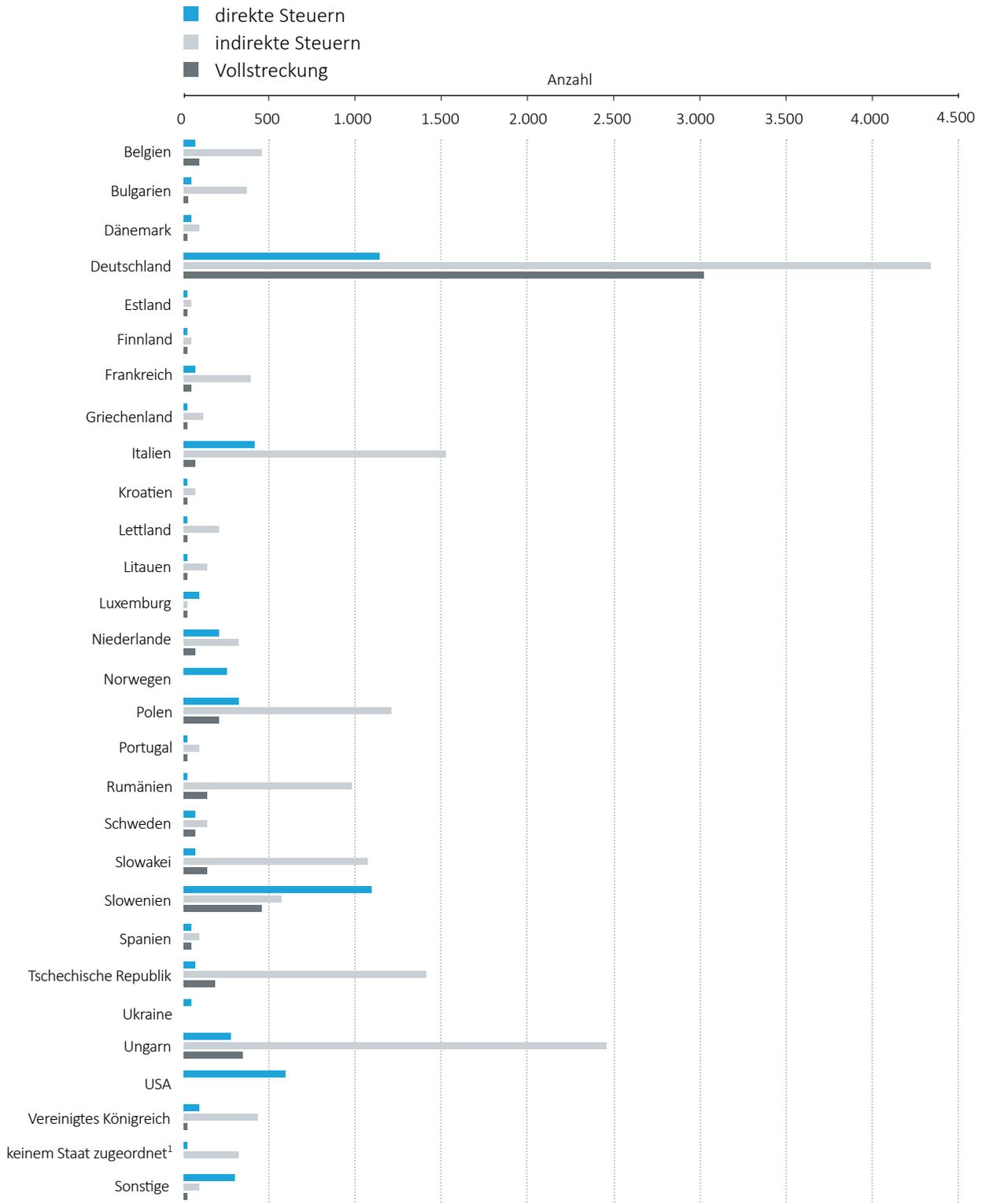
(2) In Anbetracht des immer größer werdenden Umfangs der Amtshilfe – u.a. durch DAC1 und DAC2, FATCA, Rulings – verwies der RH auf seine Darstellung zu den Personalressourcen in den Finanzämtern sowie im CLO ([TZ 29](#) bis [TZ 33](#)).

- 26.3 Das Ministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass die Funktion für die Erstellung dieser Statistiken auf Basis der CLO-Evidenzen seit dem dritten Quartal 2018 vom Bundesrechenzentrum umgesetzt und derzeit getestet werde. Die Produktivsetzung erfolge im zweiten Quartal 2019. Diese Statistikfunktion werde in die CLO-Evidenzen integriert.

Antwortzeiten

- 27.1 (1) Die in den Jahren 2009 bis 2017 rd. 28.000 an Österreich gestellten Amtshilfeersuchen kamen aus folgenden Staaten:

Abbildung 4: Amtshilfeersuchen an Österreich; 2009 bis 2017



¹ Bei Eurofisc-Massenanfragen waren nicht immer sämtliche Staaten ersichtlich.

Anmerkung: Unter der Kategorie „Sonstige“ sind 39 Staaten mit äußerst wenigen Amtshilfeersuchen zusammengefasst, wie z.B. Jamaika, Malta, Philippinen und die Schweiz.

Quelle: BMF; Berechnungen und Darstellung: RH

(2) Nach der 1. EU–Amtshilferichtlinie⁵⁸ hatte Österreich für die Beantwortung der oben dargestellten Anfragen eine Frist von sechs Monaten, die überwiegend eingehalten wurde, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 12: Antwortzeiten Österreichs bei einlangenden Einzelamtshilfeersuchen; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009 bis 2017 ¹
	in %									
	bis zu 90 Tage									
direkte Steuern	49,33	52,80	40,00	70,24	62,84	90,21	87,94	49,02	75,30	72,07
indirekte Steuern	75,35	76,77	72,10	73,77	74,03	73,53	72,04	78,00	81,02	74,90
	91 bis 180 Tage									
direkte Steuern	30,67	25,60	30,77	17,65	15,20	4,89	5,70	23,17	19,93	15,65
indirekte Steuern	17,19	16,30	17,80	15,84	13,47	15,19	19,79	15,33	15,43	16,22
	181 bis 365 Tage									
direkte Steuern	14,67	17,60	18,46	6,92	16,22	3,04	4,19	27,27	4,77	9,96
indirekte Steuern	5,34	3,91	7,93	7,23	5,41	8,45	6,26	6,27	3,55	6,15
	mehr als 365 Tage									
direkte Steuern	5,33	4,00	10,77	5,19	5,74	1,85	2,18	0,53	–	2,33
indirekte Steuern	2,12	3,02	2,17	3,16	7,09	2,84	1,91	0,40	–	2,73

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Zahlen enthalten eine Berechnung aller Einzelamtshilfeersuchen über den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2017.

Quelle: CLO

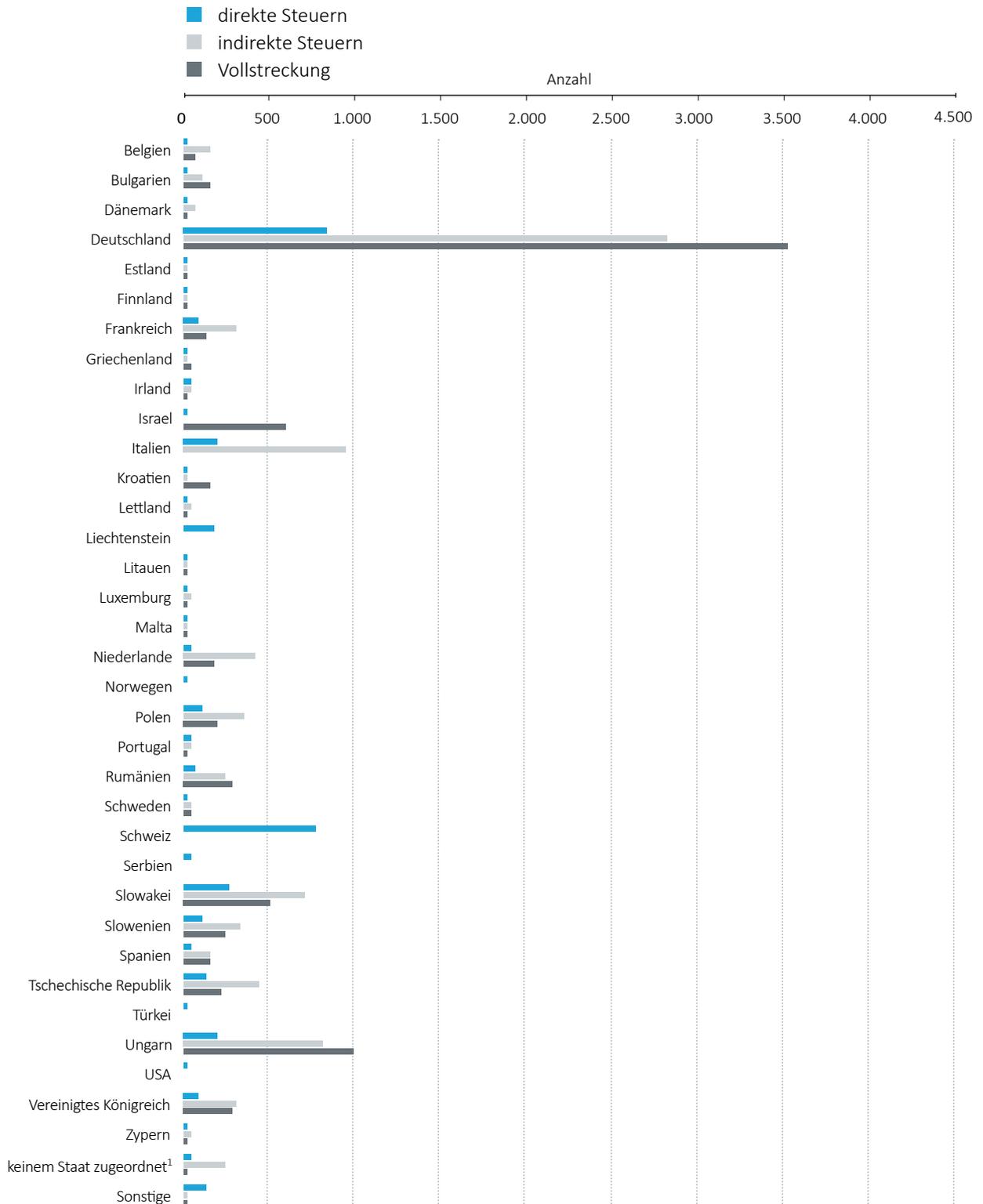
Österreich konnte demnach mehr als 70 % der Einzelamtshilfeersuchen bei den direkten und den indirekten Steuern innerhalb von 90 Tagen beantworten. Die meisten Einzelamtshilfeersuchen zu den direkten Steuern kamen aus Deutschland, Italien und Slowenien. Jene aus Italien und Slowenien konnten zu mehr als 80 % innerhalb von 90 Tagen beantwortet werden.

Deutschland, Italien und Ungarn stellten die meisten Einzelamtshilfeersuchen zu den indirekten Steuern. Diese konnte Österreich zu mehr als 75 % innerhalb von 90 Tagen beantworten.

(3) Die in den Jahren 2009 bis 2017 rd. 21.000 von Österreich gestellten Amtshilfeersuchen verteilten sich auf folgende Staaten:

⁵⁸ Art. 7 Abs. 1

Abbildung 5: Amtshilfeersuchen von Österreich an andere Staaten; 2009 bis 2017



¹ Bei Eurofisc–Massenanfragen waren nicht immer sämtliche Staaten ersichtlich.

Anmerkung: Unter der Kategorie „Sonstige“ sind 35 Staaten zusammengefasst, an die Österreich äußerst wenige Amtshilfeersuchen richtete, wie z.B. Albanien, Andorra, Mexiko und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Quelle: BMF; Berechnungen und Darstellung: RH

Nach der EU–Amtshilferichtlinie hatten auch die anderen EU–Mitgliedstaaten für die Beantwortung der oben dargestellten Amtshilfeersuchen eine Frist von sechs Monaten. Die folgende Tabelle zeigt die Beantwortungszeiten für die Jahre 2009 bis 2017:

Tabelle 13: Antwortzeiten anderer Staaten bei Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009 bis 2017 ¹
	in %									
	bis zu 90 Tage									
direkte Steuern	13,18	31,58	20,97	21,43	28,40	23,73	33,56	27,96	52,09	29,44
indirekte Steuern	47,20	52,71	48,10	50,52	51,70	45,57	53,76	52,90	61,72	51,73
	91 bis 180 Tage									
direkte Steuern	20,16	19,74	17,74	26,19	20,99	27,54	30,51	34,60	36,28	27,02
indirekte Steuern	32,53	23,26	25,24	28,00	23,11	24,62	27,43	30,98	30,02	27,00
	181 bis 365 Tage									
direkte Steuern	27,91	20,39	17,74	18,45	18,11	27,12	22,37	30,33	11,63	21,60
indirekte Steuern	11,73	13,95	16,35	14,37	18,94	21,81	14,60	14,14	8,26	14,84
	mehr als 365 Tage									
direkte Steuern	38,76	28,29	43,55	33,93	32,51	21,61	13,56	7,11	–	21,94
indirekte Steuern	8,53	10,08	10,31	7,11	6,25	7,99	4,20	1,98	–	6,43

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Zahlen enthalten eine Berechnung aller Einzelamtshilfeersuchen über den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2017.

Quelle: CLO

Die Antwortzeiten von Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich an andere Staaten betragen bei den direkten Steuern zu rd. 29 % weniger als 90 Tage, bei den indirekten Steuern zu rd. 52 %. Überdies war bei den direkten Steuern der Anteil der Fälle mit Antwortzeiten von mehr als einem Jahr und jener mit Antwortzeiten zwischen einem halben und einem Jahr annähernd gleich hoch.

Deutschland beantwortete rd. 35 % (direkte Steuern) bzw. rd. 57 % (indirekte Steuern) der von Österreich gestellten Einzelamtshilfeersuchen innerhalb von 90 Tagen.

Die Schweiz, an die Österreich zahlreiche Einzelamtshilfeersuchen richtete, und die Türkei benötigten in mehr als der Hälfte aller Fälle länger als ein Jahr für die Beantwortung der Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich. Weitere Staaten mit einer Beantwortungsdauer von mehr als einem Jahr waren etwa Luxemburg, Zypern und Japan (zu rund einem Drittel aller Fälle).

27.2 Der RH hob anerkennend hervor, dass Österreich in den Jahren 2009 bis 2017 die Antwortzeiten von Einzelamtshilfeersuchen im Zusammenhang mit direkten Steuern deutlich verbessern konnte. Er anerkannte auch, dass Österreich rd. 75 % (direkte und indirekte Steuern) der von anderen Staaten gestellten Amtshilfeersuchen innerhalb von 90 Tagen beantwortete.

Im Gegenzug erhielt Österreich die Antworten von anderen Staaten innerhalb von 90 Tagen nur in rd. 52 % (indirekte Steuern) bzw. rd. 29 % (direkte Steuern) der Fälle. Dies war aufgrund der hohen Fallzahlen und der langen Verfahrensdauer insbesondere im Verhältnis mit der Schweiz von hoher Relevanz.

In diesem Zusammenhang wies der RH auf die Wichtigkeit der raschen Erledigung von internationalen Amtshilfeersuchen in Verbindung mit ausreichend qualifiziertem Personal in der Finanzverwaltung hin ([TZ 29](#) bis [TZ 33](#), [TZ 42](#)). Er wertete Antwortzeiten von mehr als einem Jahr für die Bearbeitung von Einzelamtshilfeersuchen als problematisch und für eine korrekte und zeitnahe Abklärung von Steuersachverhalten als abträglich.

Der RH empfahl dem Ministerium, in internationalen bzw. bilateralen Arbeitssitzungen auf die fiskalische Bedeutung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten und v.a. dessen rasche Erledigung proaktiv aufmerksam zu machen und insbesondere die für Österreich unbefriedigende Diskrepanz zwischen den Erledigungszeiten einlangender und ausgehender Einzelamtshilfeersuchen zu thematisieren, mit dem Ziel, eine deutliche Verbesserung der Antwortzeiten anderer Staaten zu erreichen.

27.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums würden die Erledigungszeiten regelmäßig mittels Statistiken kommuniziert und im SCAC–Ausschuss besprochen. Im Rahmen der in der Empfehlung angeführten bilateralen Gespräche würden auch die Erledigungszeiten mit den besonders betroffenen Mitgliedsstaaten angesprochen werden.

27.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu [TZ 25](#) (SCAC–Ausschuss) und betonte, dass sich seine Empfehlung nicht nur auf die Erledigungszeiten der Einzelamtshilfeersuchen bei den indirekten, sondern auch bei den direkten Steuern bezog.

Personal

Zielvereinbarungen

- 28.1 (1) Mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten waren in den nachgeordneten Dienststellen des Ministeriums v.a. Bedienstete der Steuerfahndung – im Speziellen im CLO – sowie in den Finanzämtern und in der Großbetriebsprüfung befasst (Anhang 6).

Das Ministerium schloss mit der Regionalmanagerin und den Regionalmanagern – diese wiederum mit den Leiterinnen und Leitern der nachgeordneten Dienststellen – jährlich Zielvereinbarungen ab, und zwar auf Basis

- der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung für das jeweilige Jahr geplanten absehbaren Ressourcen (TZ 29),
- des geltenden Budgets (TZ 30) und
- des jährlichen Personaleinsatzplans (TZ 31).

Die Zielvereinbarungen stellten einen wesentlichen Baustein der Managementphilosophie des Ministeriums dar. Sie enthielten für alle Bereiche der Finanzämter u.a. mit Zahlen hinterlegte Erledigungsvorgaben.

(2) Das Ministerium hielt in allen Zielvereinbarungen fest, dass für erschöpfend aufgezählte Bereiche Personalressourcen im erforderlichen Ausmaß bereitzustellen seien. Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten war darin wie folgt berücksichtigt:

- Für die Jahre 2009 bis 2013: „Die Zielvereinbarung berücksichtigt auch den Umstand, dass Personalressourcen im erforderlichen Ausmaß für (...) die Betrugsbekämpfung im Rahmen von bundesweiten oder regionalen Aktivitäten (z.B. Aktionstage, Aufarbeitung von großflächigen Betrugsfällen, internationale Amtshilfe, multilaterale Kontrollen, Karussellbetrugsnetzwerk, Betrugsbekämpfungskoordination) (...) bereitzustellen sind.“ Eine Konkretisierung des „erforderlichen Ausmaßes“ fehlte ebenso wie messbare Kennzahlen und Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung.
- Für die Jahre 2014 bis 2018 fehlte in den Zielvereinbarungen – ohne ersichtlichen Grund – die Bereitstellung des erforderlichen Personals für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten.

(3) Zur Erreichung des Ziels einer „Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterorientierung“ legten die Zielvereinbarungen für die Jahre 2009 bis 2018 die „Förderung von Engagement, Motivation und Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Finanzverwaltung“ fest. Dazu sollte u.a. die „Sicherstellung eines bedarfsgerechten Personaleinsatzes“ beitragen. Auch hier

fehlten zur Überprüfung der Zielerreichung messbare Kennzahlen und Indikatoren sowie eine Definition für den „bedarfsgerechten Personaleinsatz“.

- 28.2 Der RH anerkannte, dass das Ministerium in den Zielvereinbarungen für die nachgeordneten Dienststellen für die Jahre 2009 bis 2018 die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Personaleinsatzes sowie für die Jahre 2009 bis 2013 Personalressourcen im erforderlichen Ausmaß, u.a. auch für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten, allgemein formulierte. Allerdings kritisierte er, dass das Ministerium die Begriffe „bedarfsgerecht“ und „im erforderlichen Ausmaß“ nicht konkretisierte und auch keine messbaren Kennzahlen und Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festlegte. Damit stellten die Zielvereinbarungen diesbezüglich bloße Absichtserklärungen dar.

Der RH kritisierte überdies, dass in den Zielvereinbarungen für die Jahre ab 2014 gegenüber den Vorjahren ohne ersichtlichen Grund die Bereitstellung des erforderlichen Personals für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten fehlte.

Der RH empfahl dem Ministerium, in künftigen Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen die – insbesondere für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten erforderlichen – Personalressourcen verbindlich zu definieren sowie in Kennzahlen und Indikatoren zu berücksichtigen, um diesem Themenbereich die notwendige Bedeutung beizumessen.

- 28.3 Das Ministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass dazu mit der Steuerfahndung im Rahmen der Bekämpfung des nationalen und internationalen Umsatzsteuerbetrugs die Prüfung einer bestimmten Anzahl von Fällen als konkrete quantifizierbare Messgröße vereinbart worden sei. Weiters werde die in den Vorjahren begonnene Forcierung der Spezialisierung von Prüferinnen und Prüfern in Schlüsselbranchen, aber auch in Rechtsbereichen weitergeführt, um damit auch im Bereich des nationalen und internationalen Steuerrechts sowie in der Betrugsbekämpfung (Erkennen von Betrugsszenarien) eine Qualitätssteigerung zu erreichen.
- 28.4 Der RH wertete die in der Stellungnahme des Ministeriums erwähnte Zielvereinbarung mit der Steuerfahndung als positiv und befürwortete grundsätzlich Initiativen zur Qualitätssteigerung.

Allerdings merkte er kritisch an, dass das Ministerium seine Empfehlung, die für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten erforderlichen Personalressourcen für die nachgeordneten Dienststellen verbindlich zu definieren sowie in Kennzahlen und Indikatoren zu berücksichtigen, nicht umgesetzt hatte.

Personalkapazitäten

Personalplan

- 29.1 (1) Den Bundesfinanzrahmengesetzen zufolge wiesen die „Grundzüge des Personalplanes (...) die höchstzulässige auszahlungswirksame Personalkapazität des Bundes“ je Untergliederung aus. „Die festgelegte jährliche Gesamtsumme als Ergebnis aller bei den Untergliederungen ausgewiesenen Teilsummen“ durfte „an keinem Tag des jeweiligen Jahres durch die auszahlungswirksamen Personalkapazitäten überschritten sein bzw. werden“.⁵⁹

Die Personalpläne waren, ebenso wie etwa die Bundesvoranschläge, verbindlicher Bestandteil der Bundesfinanzgesetze. Sie bildeten – differenzierter als die Bundesfinanzrahmengesetze – die Personalplanwerte je Verwendungs- bzw. Funktionsgruppe ab. Für jede beim Bund beschäftigte Person musste einerseits das erforderliche Budget und andererseits die entsprechende Planstelle im Personalplan vorhanden sein. Die Bundesfinanzrahmengesetze, die Bundesvoranschläge und die Personalpläne waren damit gesetzliche Rahmenvorgaben für die Anzahl der maximal zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten innerhalb eines Finanzjahres.

(2) In den Arbeitsbehelfen zu den jährlichen Personalplänen waren ab dem Jahr 2013 die Planstellen auf Global- und Detailbudgetebene je Untergliederung darzustellen. Das Detailbudget 15.02.01 der Untergliederung 15 Finanzverwaltung enthielt die Personalzahlen der haushaltsführenden Stellen der Steuer- und Zollverwaltung. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Planstellen in Köpfen und der geplanten Personalstände in VZÄ (Zielwerte) im Vergleich mit den tatsächlichen Personalständen in VZÄ (Istwerte) für die Jahre 2013 bis 2017 – jeweils zum 31. Dezember:

⁵⁹ Art. 1 § 4 Abs. 1 der jeweiligen Bundesfinanzrahmengesetze

Tabelle 14: Entwicklung der Planstellen und der Personalstände im Detailbudget 15.02.01 Haushaltsführende Stellen der Steuer- und Zollverwaltung; 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in Köpfen zum 31. Dezember					in %
Planstellen	9.744	9.482	9.577	10.070	10.054	3
	in VZÄ zum 31. Dezember					in %
Personalstände (Zielwerte)	8.965	8.915	8.895	9.334	9.334	4
Personalstände (Istwerte)	8.710	8.884	8.915	8.863	9.099	4
Differenz	-255	-31	20	-471	-235	-8
	in %					
Differenz	-2,8	-0,3	0,2	-5,0	-2,5	

VZÄ = Vollzeitäquivalent

Quellen: Arbeitsbehelfe zum Personalplan 2013 bis 2017; BMF

Im Detailbudget 15.02.01 Haushaltsführende Stellen der Steuer- und Zollverwaltung nahmen von 2013 bis 2017 sowohl die Planstellen (+3 %) als auch die Personalstände (Zielwerte) (+4 %) zu. Allerdings waren die tatsächlichen Personalstände im Jahr 2017 rd. 2,5 % (235 VZÄ) geringer als vom Ministerium geplant; im Jahr 2016 sogar 5 % geringer. Für die Jahre 2018 und 2019 wiesen die Arbeitsbehelfe zum Personalplan⁶⁰ eine Erhöhung der Planstellen auf 10.127 aus. Demgegenüber legte das Ministerium dem RH Unterlagen vor, wonach die geplanten Personalstände (Zielwerte) in VZÄ 2018 gleich bleiben und 2019 sogar auf 9.200 sinken sollen.

Wegen dieser Unterbesetzung argumentierte das Ministerium im Zusammenhang mit dem zur Verfügung stehenden Personal für internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten gegenüber dem RH, dass Personalengpässe aufgetreten seien und die Finanzverwaltung deshalb in allen Bereichen personelle Prioritäten hätte setzen müssen.

(3) Die überprüften Finanzämter gaben zum Personaleinsatz im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten übereinstimmend an, dass die damit verbundenen zunehmenden Aufgaben und Informationen nur mit einer entsprechenden Personalausstattung qualitativ und quantitativ zu bewältigen und zu bearbeiten seien. Dieser Umstand bliebe im Personaleinsatzplan weitestgehend unberücksichtigt; die Personalressourcen seien unzureichend.

⁶⁰ Bundesvoranschlag 2018 und 2019

Dies hätte nach Angaben der überprüften Finanzämter u.a. Folgendes bewirkt:

- Einlangende Anfragen müssten fristgerecht bearbeitet werden; sie hätten daher insoweit Priorität vor anderen Prüfungsschritten, da die Personalressourcen begrenzt seien.
- Durch die beschränkten Personalressourcen sei eine Selektion der Aufgaben erforderlich (Setzung von Prioritäten bzw. betragsmäßigen Grenzen).
- Der Personaleinsatz habe sich zulasten anderer Aufgaben in den Bereich des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten verschoben.
- Es seien ein deutliches Ausmaß an Mehrarbeiten und personeller Mehraufwand trotz kontinuierlichem Personalrückgang festzustellen gewesen.
- Es sei nicht mehr Personal zur Verfügung gestellt worden; dies führe zwangsläufig zu einer Einsparung von Zeit bei der Intensität der Prüfung und im Gesetzesstudium.
- Bei sinkender personeller Dotierung werde es immer unmöglicher werden, die Vielzahl der einlangenden Mitteilungen zu sichten und zu bearbeiten, sodass die Gefahr der Entstehung eines Datenfriedhofs drohe.

(4) Für die Infocenter sah das Ministerium im Personaleinsatzplan (**PEP**) 2010 noch 851 VZÄ vor, 2016 waren es mit 703 VZÄ um 17 % weniger. Für das Jahr 2018 waren 771 VZÄ geplant, für 2020 740 VZÄ.

Diese Personalreduktionen beeinflussten bspw. die Leistungen und Tätigkeiten im Finanzzentrum Wien. Durch die Zunahme an internationalem Informationsaustausch mussten im dortigen Infocenter andere Arbeiten zurückgestellt, Überstunden angeordnet und Leiharbeitskräfte für die Erledigung der laufenden Aufgaben eingestellt werden.

(5) Die Aussagen der Finanzämter fanden auch im Bericht „Risikomanagement in der Finanzverwaltung; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2017/27) insoweit Deckung, als der RH darin festhielt, dass

- seine Empfehlung im Bericht „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“ (Reihe Bund 2014/14) eine umfassende Personalbedarfserhebung, die sich einerseits an den gesetzlich bestimmten Aufgaben für die Finanzverwaltung unter Bewertung der dafür erforderlichen zeitlichen Ressourcen orientiert und andererseits das bewusst in Kauf genommene Abgabenausfallsrisiko berücksichtigt, nicht umgesetzt wurde;
- nach Ansicht des RH eine bloße Verteilung des vorhandenen Personals nicht zielführend war;
- die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Erfüllung der gesetzlich bestimmten Aufgaben der Finanzverwaltung aufgrund fehlender Kosten-Nutzen-Analysen und einer umfassenden, sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung betreffenden Aufgabenanalyse nicht sichergestellt war;

- es Aufgabe des Ministeriums wäre, den Gesetzgeber umfassend zu informieren, falls ein erhöhter Personalbedarf für die gesetzliche Aufgabenerfüllung notwendig sein sollte.

Das Ministerium teilte hierzu in seiner damaligen Stellungnahme mit, es habe die Empfehlung aufgegriffen, weil es „zurzeit an einer Personalbedarfserhebung arbeite“. In dieser sehr komplexen Personalbedarfsberechnung würde es folgende Parameter berücksichtigen:

- Erfassung sämtlicher Aufgabenbereiche der Finanzverwaltung,
- Berechnung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen VZÄ-Zahlen unter Berücksichtigung beschleunigter IT-unterstützter Prozesse und angemessener Überprüfungsquoten,
- Gegenüberstellung der tatsächlich zur Verfügung stehenden VZÄ-Zahlen (Berechnung des Gap),
- daraus erforderliche Maßnahmen: Kontrollquote und Aufgabenverteilung.

(6) Im August 2018 informierte das Ministerium den RH, dass die Personalbedarfserhebung nicht durchgeführt worden sei; dies sei auch künftig nicht geplant, weil die dem Ministerium vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Personalressourcen im Stellenplan festgelegt seien.

29.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium die von ihm angekündigte Personalbedarfserhebung seit Jahren nicht zum Abschluss brachte und offenbar letztlich abbrach. Er verwies auf die bei den überprüften Finanzämtern feststellbare unzureichende Personalausstattung.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium, eine umfassende bundesweite Personalbedarfserhebung für die Finanzverwaltung vorzunehmen. Diese sollte folgende Schritte umfassen:

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

Der so ermittelte Personalbedarf wäre dem Personalplan zugrunde zu legen.

- 29.3 Das Ministerium verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 22.
- 29.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass eine Verteilung der Personalressourcen eine Personalbedarfserhebung nicht zu ersetzen vermag. Insbesondere aufgrund der Vielzahl der gesetzlich übertragenen Vollzugsaufgaben für die Finanzverwaltung wäre es nach Ansicht des RH dringend geboten, ressortweit zu erheben, welche Personalressourcen für die Bewältigung dieser Aufgaben benötigt werden. Dies ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil mit dem Vollzug die rechtskonforme Erhebung der öffentlichen Abgaben sichergestellt werden muss, die für die Finanzierung des Gemeinwesens benötigt werden.

Der RH hatte dem Ministerium schon wiederholt die Durchführung einer Personalbedarfserhebung empfohlen, etwa in seinem Bericht „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“ (Reihe Bund 2014/14). Die Argumentation des Ministeriums, keine solche Erhebung durchführen zu wollen, weil die Personalressourcen vom Gesetzgeber – im Rahmen der Bundesfinanzgesetze – zur Verfügung gestellt würden, war nicht überzeugend.

Der RH verwies zudem auf seine Begutachtung vom 17. Mai 2019⁶¹ des vom Ministerium versendeten Entwurfs eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Schaffung eines Amtes für Betrugsbekämpfung und das Bundesgesetz über die personellen Maßnahmen aufgrund der Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung erlassen wird, das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010⁶² aufgehoben wird und die Bundesabgabenordnung und 65 weitere Gesetze geändert werden. Insbesondere mit der geplanten Organisationsreform der Finanzverwaltung wäre nach Ansicht des RH eine umfassende Personalbedarfserhebung erforderlich, um die Erfüllung sämtlicher gesetzlicher Aufgaben gewährleisten zu können.

⁶¹ 18/SN-135/ME XXVI. GP

⁶² BGBl. I 9/2010 i.d.g.F.

Abweichungsbegründungen in den Bundesrechnungsabschlüssen

- 30.1 (1) Die Bundesrechnungsabschlüsse enthielten u.a. für die Untergliederung 15 Finanzverwaltung zu den Personalauszahlungen die Abweichungen zwischen den Plan- und Istwerten sowie dazu die Begründungen des Ministeriums.

Die Minderauszahlungen in der Untergliederung 15 Finanzverwaltung betragen demnach 89,13 Mio. EUR in den Jahren 2009 bis 2012⁶³; jene für die Steuer- und Zollverwaltung⁶⁴ betragen 124,14 Mio. EUR in den Jahren 2009 bis 2017, wobei das Ministerium allein im Jahr 2017 um rd. 25,19 Mio. EUR weniger für Personal auszahlte als budgetiert. Dabei begründete das Ministerium fast durchgängig die Minderauszahlungen beim Personal mit einer restriktiven, die Planzahlen unterschreitenden Personalpolitik (Anhang 7).

(2) Das Ministerium teilte in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom 13. April 2018 (277/AB) mit, dass es für die Jahre 2018 bis 2022 bei den Finanzämtern, der Großbetriebsprüfung und der Steuerfahndung Abgänge aufgrund von Pensionierungen im Ausmaß von insgesamt 1.566,41 VZÄ erwarte; zusammen mit den Zollämtern und dem Finanzamt für Gebühren, Verkehrssteuern und Glücksspiel stieg die Zahl auf 1.966,45. Nach den Berechnungen des RH würden demnach diese nachgeordneten Dienststellen des Ministeriums bis zum Jahr 2022 mehr als jeden fünften Bediensteten – gemessen am Personalstand zum 31. Dezember 2017 (TZ 29) – pensionsbedingt verlieren.

- 30.2 Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum das Ministerium gegenüber dem RH mit Personalengpässen argumentierte (TZ 29) und – wie aus den Begründungen zu den Bundesrechnungsabschlüssen ersichtlich – jahrelang Personal einsparte, obwohl die VZÄ-Planwerte in der Steuer- und Zollverwaltung wie auch die finanziellen Mittel gar nicht ausgeschöpft waren. Zudem wies der RH auf die Diskrepanz zwischen den Planstellen gemäß den Stellenplänen und dem vorhandenen Personalbudget hin.

Die restriktive Personalpolitik des Ministeriums bewirkte Einbußen in der Qualität der Aufgabenerfüllung. Der RH verwies in diesem Zusammenhang z.B. auf seine Feststellungen im Hinblick auf fehlende Beitreibungsaktivitäten eines Finanzamts wegen akuten Personalmangels (TZ 19, TZ 32). Aber auch in früheren Berichten machte der RH auf Bearbeitungsdefizite aufmerksam, die auf eine mangelhafte Personalausstattung in Kombination mit immer komplexer und umfangreicher

⁶³ In den Bundesrechnungsabschlüssen waren die Abweichungen in den Untergliederungen ab 2013 nicht mehr dargestellt.

⁶⁴ bis 2012: Ansatz 1/15400; ab 2013: Globalbudget 15.02

werdenden Rechtsgrundlagen zurückzuführen waren.⁶⁵ Schließlich rief der RH seine Feststellungen in Erinnerung, wonach die Finanzbediensteten in den Bereichen Allgemeinveranlagung und Betriebsveranlagung (inklusive Großbetriebsprüfung) mit ihren Kontrollen ausnahmslos um ein Vielfaches höhere Mehrergebnisse erzielten als sie Kosten verursachten.⁶⁶

Nach Ansicht des RH nahm das Ministerium damit über Jahre hinweg in Kauf, dass aufgrund einer angespannten Personalsituation in den nachgeordneten Dienststellen die gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht ausreichend wahrgenommen wurden. Dazu kam, dass Kontrollfälle – wie der RH bei seiner Prüfung „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“ aufzeigte – bei der Innenprüfung auf die Finanzämter – gemessen an den dort zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten – sehr unterschiedlich verteilt waren. Unterschiedliche Bearbeitungsintensitäten und –qualitäten waren damit nicht auszuschließen. Dies widersprach jedoch dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Der RH machte darauf aufmerksam, dass diese Probleme infolge der erwarteten Pensionierungen in den nächsten Jahren ohne Maßnahmen des Gegensteuerns noch weiter verschärft werden.

Der RH empfahl dem Ministerium, seine Prognosen zum pensionsbedingten Personalabgang in den nächsten Jahren rechtzeitig in die künftige Planstellenbewirtschaftung sowie in eine umfassende Personalbedarfserhebung einfließen zu lassen.

30.3 Das Ministerium verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 22.

⁶⁵ z.B. „Kapitalertragsteuer–Erstattungen nach Dividendenausschüttungen“ (Reihe Bund 2018/35); „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2); „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“ (Reihe Bund 2012/6)

⁶⁶ „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“ (Reihe Bund 2014/14)

Personaleinsatzplan

Wesen und Inhalte

- 31.1 Für die Bewältigung der Kernaufgaben im nachgeordneten Bereich der Finanzverwaltung erstellte das Ministerium einen PEP, den es grundsätzlich alle zwei Jahre an aktuelle Gegebenheiten und Erledigungsdaten anpasste.

Die Grundannahme darin war, dass mit der Summe aller aktiven VZÄ zu einem bestimmten Stichtag in ganz Österreich die gesamte bundesweit anfallende Arbeit in der gewünschten Qualität zu erledigen sei. Dabei unterlegte das Ministerium die Leistungen mit Basisdaten und multiplizierte diese mit Gewichtungsfaktoren. Die so ermittelte österreichweite Durchschnittsleistung an Arbeitseinheiten in VZÄ zog es für jedes Finanzamt zur Berechnung der notwendigen VZÄ heran. Die Basis dieser Berechnung waren die Arbeitseinheiten in VZÄ aus dem Jahr 2005.

War der vorgegebene Personalstand geringer als jener, der sich aus der Berechnung ergab, erfolgten Änderungen in der Leistungserstellung bis hin zu pauschalierten Kürzungen, bspw. durch verringerte Kontrollquoten. Dies geschah in allen Bereichen der Finanzämter über mehrere Jahre hinweg (TZ 30).

Aufgrund der Vielzahl der zu erbringenden Leistungen berücksichtigte das Ministerium nicht alle Tätigkeiten in der Personaleinsatzplanung einzeln. Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten blieb darin lange Zeit unberücksichtigt. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren das „Aufbereiten der Daten aus AEOI“⁶⁷ und „EUZ-KM“⁶⁸ als Leistungen in der Allgemeinveranlagung und in der Betrieblichen Veranlagung mit Gewichtungsfaktoren festgeschrieben.

Gegenüber dem RH gab das Ministerium an, dass die Personaleinsatzberechnung den automatischen Informationsaustausch noch nicht berücksichtige. Im Zuge der nächsten Berechnung werde evaluiert werden, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die personellen Auswirkungen aufgrund des zunehmenden automatischen Informationsaustauschs zu berücksichtigen seien.

- 31.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium trotz der budgetierten Personalkapazitäten (TZ 29) wiederholt pauschale Personalkürzungen im PEP vornahm und damit den Arbeitsaufwand nicht über das Personal, sondern über die Kürzung von Kontrollquoten steuerte; es nahm damit auch Qualitätseinbußen in Kauf.

⁶⁷ Automatic Exchange of Information

⁶⁸ Europäische Zinsen-Kontrollmitteilung

Dem RH war zwar bewusst, dass ein PEP nicht alle zu erbringenden Leistungen und Tätigkeiten im Detail enthalten konnte, er hielt allerdings fest, dass die vielfältigen Leistungen und Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten aufgrund des Umfangs der Verfahren und der hohen Anforderungen an das Personal einen stärkeren Ausweis im PEP rechtfertigen würden. Ihm war nicht nachvollziehbar, warum zur Zeit der Gebarungüberprüfung im PEP lediglich zwei derartige Leistungen mit Gewichtungsfaktoren festgeschrieben waren.

Der RH verwies auf TZ 29 und empfahl dem Ministerium, das Personal auf Basis eines errechneten Bedarfs auf die Finanzämter nach Maßgabe der dort zu erledigenden Tätigkeiten zu verteilen.

- 31.3 Das Ministerium verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 22.
- 31.4 Der RH stimmte dem Ministerium insofern zu, als das beabsichtigte Projekt „Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung“ aufgrund der völligen Neuordnung der Behördenorganisation große Auswirkungen auf eine zukünftige Personaleinsatzplanung haben kann. Allerdings gab er zu bedenken, dass damit die von ihm bereits mehrfach empfohlene Personalbedarfserhebung nicht obsolet wird.

Vorgaben an die Finanzämter

- 32.1 (1) Das Ministerium erstellte mit dem PEP auf Basis der Vorjahre „Hypothesen“ für einen zukünftigen Personaleinsatz. Es führte für alle Bereiche der Finanzämter Begründungen für die Änderungen in der Leistungserstellung an (Anhang 8). Neben den Anforderungen aufgrund geänderter Tätigkeitsfelder waren ausschließlich Kapazitätsengpässe beim Personal ausschlaggebend für diese Änderungen. So begründete das Ministerium Kürzungen wiederholt mit der Personalobergrenze oder mit nicht nachbesetzten Pensionierungen.

(2) Im Bereich der Allgemeinveranlagung lag die Personalausstattung⁶⁹ zwischen 928 VZÄ (2010) und 712 VZÄ (2016). Damit verminderte das Ministerium in diesem Bereich den Personaleinsatz in sechs Jahren um 216 VZÄ (23 %) und nahm dabei bewusst Kürzungen der Kontrollquote in Kauf. So übernahmen bspw. in einem vom RH überprüften Finanzamt Auszubildende in der Betrieblichen Veranlagung die Bearbeitung von ausländischen Kontrollmitteilungen für die Allgemeinveranlagung.

Für die Folgejahre prognostizierte das Ministerium einen Anstieg bis zum Jahr 2020 auf 853 VZÄ.

⁶⁹ ohne Familienlastenausgleich und Teamleiterinnen bzw. Teamleiter

(3) Auch in der Abgabensicherung kam es im selben Zeitraum zu einer Personalreduktion von 10 % (von 724 auf 653 VZÄ). Der PEP berücksichtigte dabei keine Leistungen für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten.

Die Finanzämter gaben dazu bspw. an, dass

- das Personal in der Abgabensicherung von 2009 bis 2017 um 15 % gesunken sei;
- im Sinne der Prioritätensetzung aufgrund der Personalsituation in einem Finanzamt bisher keine Beitreibungsersuchen an andere Staaten gerichtet wurden;
- trotz Unterstützung durch die Teamleiterinnen und –leiter ein erhöhter Personaleinsatz in der Abgabensicherung notwendig sei.

(4) Für das Jahr 2010 wies der PEP für die Betriebliche Veranlagung 1.299 VZÄ im Außendienst und 805 VZÄ im Innendienst aus. Das Ministerium hob den Personaleinsatz in den Folgejahren im Innendienst stetig an und prognostizierte auch einen weiteren Anstieg bis zum Jahr 2020 auf 960 VZÄ. Für den Außendienst waren für die Jahre von 2014 bis 2018 gleichbleibend 1.460 VZÄ vorgesehen. Bis zum Jahr 2020 soll sich der Personaleinsatz auf 1.415 VZÄ verringern.

Trotz der im PEP dargestellten Erhöhung der Personalressourcen gab bspw. ein vom RH überprüftes Finanzamt an, dass in der Betrieblichen Veranlagung zu wenig Personalressourcen für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten vorhanden seien und ein mangelndes Bewusstsein darüber herrsche, dass es für das Abgabenverfahren wichtig wäre, Amtshilfeersuchen durchzuführen.

(5) Für den Fachbereich in den Finanzämtern sah das Ministerium im PEP durchgehend bis zum Jahr 2020 tendenziell eine Vermehrung der Personalressourcen vor. Dazu gaben die vom RH überprüften Finanzämter an, dass der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

- ohne Unterstützung durch den Fachbereich meist nicht möglich sei, dieser aber sowohl in der Anzahl als auch in Bezug auf Ausbildung und Spezialisierung im Hintertreffen liege;
- für den Fachbereich eine deutliche Mehrbelastung mit sich brächte und er deutlich mehr Anfragen aus den Teams im Finanzamt erhalte;
- im Fachbereich mehr Zeitressourcen erfordere, um fundierte Ergebnisse erzielen zu können.

32.2 In den Finanzämtern waren Bedienstete in zahlreichen Aufgabenbereichen mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten befasst (Anhang 6). Der RH wies deshalb darauf hin, dass

- im Bereich der Allgemeinveranlagung der Personaleinsatz in sechs Jahren (2010 bis 2016) um knapp ein Viertel gekürzt wurde und das Ministerium deshalb als Ausgleichsmaßnahme Kürzungen der Kontrollquote vornehmen musste;
- im Bereich der Abgabensicherung
 - eine Reduzierung des Personaleinsatzes im selben Zeitraum um 10 % erfolgte, was teilweise zu einer Beeinträchtigung von Leistungen und Tätigkeiten beim internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten führte und
 - der PEP im überprüften Zeitraum keine Leistungen für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten berücksichtigte;
- im Bereich der Infocenter bis zum Jahr 2016 laufend Personalreduktionen stattfanden, was sich auf die Leistungen und Tätigkeiten – jedenfalls im Finanzzentrum Wien – negativ auswirkte;
- es im Bereich der Betrieblichen Veranlagung und im Fachbereich zur Anhebung der Personalressourcen kam, diese allerdings nach Einschätzung der überprüften Finanzämter für die ständig wachsenden Anforderungen – auch im Bereich des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten – nicht ausreichte.

Der RH wies darauf hin, dass dem Ministerium weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Personalbedarf für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten bekannt war, weil es bisher keine Personalbedarfserhebung durchgeführt hatte und der PEP eine Verteilung des vorhandenen Personals mit einem nicht nachvollziehbaren Schwankungsbereich darstellte.

Der RH empfahl dem Ministerium zu überprüfen, inwieweit die bestehende personelle Ausstattung in den Finanzämtern den tatsächlichen Anforderungen des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten entspricht, und gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

32.3 Das Ministerium verwies dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 22.

32.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 29.

Central Liaison Office

- 33.1 (1) Das in die Steuerfahndung eingebundene Central Liaison Office (**CLO**) bestand aus zwei Teams und einem Leiter, der im Fachbereich der Steuerfahndung angesiedelt war. In den CLO-Teams waren im überprüften Zeitraum folgende Bedienstete mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten befasst:

Tabelle 15: Anzahl der Bediensteten in den Teams im CLO; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017
	in VZÄ									in %
Team 1	8,50	9,50	10,50	12,00	10,50	10,00	12,00	11,00	8,00	-6
Team 2	8,50	9,50	11,50	10,50	10,00	10,00	9,20	9,30	8,85	4
Summe	17,00	19,00	23,00	22,50	20,50	20,00	21,20	20,30	16,85	-1

VZÄ = Vollzeitäquivalent

Quelle: CLO

Obwohl zwischen 2009 und 2017 ein starker Anstieg des über das CLO abzuwickelnden internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten festzustellen war (TZ 26), waren die Personalzahlen in den zwei Teams im CLO nach einem leichten Anstieg ab dem Jahr 2012 tendenziell rückläufig; 2017 war der Personalstand in VZÄ geringfügig kleiner als 2009.

Auf Antrag des Ministeriums bewilligte das Bundeskanzleramt am 15. März 2017 eine schrittweise Aufwertung freier Arbeitsplätze im CLO, wobei deren Gesamtzahl mit 26 unverändert blieb. Tatsächlich waren zum 31. Dezember 2017 19 Bedienstete mit einem Ausmaß von 16,85 VZÄ im CLO tätig. Damit waren 27 % (gemessen an den Köpfen) bzw. 35 % (gemessen an den VZÄ) der vom Bundeskanzleramt bewilligten Arbeitsplätze unbesetzt.

(2) Aus der Sicht der überprüften Finanzämter habe die Zusammenarbeit mit dem CLO sehr gut funktioniert. Die Mitarbeiter des CLO seien als erste Anlaufstelle zur fachlichen Unterstützung bereitgestanden und hätten bei Problemen bzw. offenen Fragen im direkten Kontakt kompetent, rasch und unkompliziert Auskünfte gegeben. Besonders hoben die Finanzämter den persönlichen Einsatz des Leiters des CLO hervor, der bereitwillig Unterstützung geleistet und aktuelle Informationen regelmäßig bei Veranstaltungen und Schulungen mit praxisgerechten Beispielen im ganzen Bundesgebiet durchgeführt habe. Auch nach den Angaben des Leiters des CLO habe dieser diverse Aktivitäten zur Servicierung der Finanzämter durchgeführt.

- 33.2 Der Personalstand im CLO erreichte im Jahr 2012 seinen bisher höchsten Wert und verringerte sich in den Folgejahren bis zu einem Wert im Jahr 2017, der geringfügig unter jenem des Jahres 2009 lag, obwohl vom Bundeskanzleramt eine um 27 % (gemessen an den Köpfen) bzw. 35 % (gemessen an den VZÄ) höhere Anzahl an Arbeitsplätzen bewilligt war.

Der RH wies in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass das CLO demgegenüber mit einer deutlichen Zunahme der Tätigkeiten konfrontiert war (TZ 26).

Der RH anerkannte das von den geprüften Finanzämtern wertgeschätzte Engagement des CLO, welches sich trotz verschlechternder Rahmenbedingungen um eine bestmögliche Unterstützung der Finanzämter bemühte.

Der RH verwies auf seine Empfehlungen hinsichtlich einer umfassenden Personalbedarfserhebung (TZ 29, TZ 31) sowie hinsichtlich der Evaluierung der Aufgaben des CLO (TZ 21).

Formulare für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten

- 34.1 (1) Der Austausch von Informationen mit Einzlersuchen und Spontanmitteilungen innerhalb der EU erfolgte bei den direkten und indirekten Steuern (seit 2011) sowie im Rahmen der Beitreibung (seit 2013) grundsätzlich mittels standardisierter elektronischer Formulare (**eForms**).⁷⁰

Vor Einführung der eForms waren für Einzlersuchen gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) 1798/2003 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer vom 7. Oktober 2003 Standardformulare zu verwenden und soweit möglich auf elektronischem Wege zu übermitteln. Für die Vollstreckungsamtshilfe bestanden ab dem Jahr 2009 für Ersuchen in den EU-Raum Standardformulare, für die direkten Steuern waren ab dem Jahr 2010 einheitliche Formulare zu verwenden.

Die Übermittlung von Ersuchen an Drittstaaten erfolgte vielfach auch mittels der eForms. Für Amtshilfeersuchen im Rahmen von DBA waren aber auch formlose Schreiben zulässig.

⁷⁰ Verordnung (EU) 904/2010 des Rates, Art. 51 Abs. 1 und Durchführungsverordnung; Richtlinie 2011/16/EU des Rates, Art. 20 „Standardformblatt“; Richtlinie 2010/24/EU des Rates, Art. 21

(2) Für das Erstellen eines ausgehenden bzw. das Öffnen, Lesen und Bearbeiten eines einlangenden Ersuchens mit einem eForm war ein spezielles IT-Programm aufzurufen. Bei Versionsänderungen war zusätzlich die Konvertierung in die aktuelle Version notwendig. Das Ministerium bzw. das CLO stellte den Finanzämtern dazu die notwendigen technischen und inhaltlichen Beschreibungen in der Formulardatenbank zur Verfügung. Zur Handhabung der eForms leistete das CLO den Finanzämtern direkte Unterstützung und ging im Rahmen von Schulungen auch auf die Thematik der elektronischen Formulare ein.

Die EU-Kommission plante als weiteren Entwicklungsschritt für elektronische Formulare die Bereitstellung einer neuen, EU-weiten, zentralen Anwendung „Central Application“, die eine weitere Automatisierung bestimmter Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit ermöglichen soll.

(3) Die seit der Einführung vorgenommenen Änderungen der eForms trugen nach Angaben der überprüften Finanzämter zur besseren Nutzbarkeit bei. Sie äußerten aber auch folgende Kritik:

- **Allgemein:**
 - Die eForms seien sehr umfangreich, zeitraubend, kompliziert und aufwendig, weshalb sie selten genutzt und folglich mangels Routine vermieden worden seien.
 - Alle Angaben seien händisch einzufügen; eine Übernahme aus den bestehenden IT-Systemen – wie Grunddaten, MIAS oder Abgabenerklärungen – sei nicht möglich.
 - Eine sichere Handhabung sei nur bei häufiger Verwendung gegeben; bei sporadischer Anwendung sei die Hilfe von Kolleginnen und Kollegen notwendig.
 - Die mehrmalige Eingabe gleicher Angaben sei erforderlich; für mehrere betroffene Unternehmen in einem EU-Mitgliedstaat müssten Sachverhalte jeweils neu ausformuliert werden; der Fokus liege aufgrund der Vorgaben auf der Richtigkeit des Formulars und nicht am Sachverhalt.
- **Zu den Beitreibungsersuchen:**
 - Bei Beitreibungen sei das Befüllen der eForms zur Erstellung der internationalen Vollstreckungstitel sehr umständlich und zeitaufwendig, weil bereits vorhandene Daten pro Abgabenart, Zeitraum und Fälligkeit einzeln einzutragen seien und keine Importmöglichkeit aus dem Abgabensinformationssystem bestehe.
 - Aufgrund der Dokumentgröße seien oft aufwendige Teilungen wegen der Mailboxbegrenzung notwendig.

(4) Auch das Ministerium räumte ein, dass den Finanzämtern der Umgang mit den eForms, insbesondere bei Neuauflagen, v.a. im Bereich der direkten Steuern und der Vollstreckungsamtshilfe Probleme bereite.

(5) Der bundesweite Fachbereich des Ministeriums stellte im Rahmen eines Audits der Abgabensicherung im Jahr 2015 fest, dass die Erfassung von Beitreibungsersuchen sehr arbeitsintensiv sei, weil Grund- und Behördendaten für jede Abgabenschuld neu zu erfassen seien. Er empfahl, eine automatische Übernahme dieser Daten zu ermöglichen.

- 34.2 (1) Die überprüften Finanzämter beurteilten die Verwendung der bestehenden eForms als sehr umfangreich, zeitraubend, kompliziert und aufwendig. Dies stellte v.a. für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Veranlagungsteams aufgrund der Erledigungsvorgaben und der vorhandenen Personalressourcen (TZ 29) eine wesentliche Hürde für die Erstellung und Bearbeitung der Amtshilfeersuchen dar.

Der RH wies darauf hin, dass die eForms den Anforderungen aller EU-Mitgliedstaaten gerecht werden mussten. In den eForms waren sämtliche rechtliche Voraussetzungen abzubilden. Dies erforderte einen entsprechend formalen und umfangreichen Aufbau der eForms. Er anerkannte die Bemühungen auf EU- und nationaler Ebene zur Änderung und Verbesserung der eForms.

Dennoch sollten nach Ansicht des RH die Handhabung der IT-Anwendung und die Erfüllung der formalen Erfordernisse durch die Bediensteten der Finanzämter, aber auch jene des CLO, mit möglichst wenig Zeitaufwand verbunden sein, insbesondere im Hinblick auf den zu erwartenden Anstieg der Anzahl der Ersuchen (TZ 24).

Der RH empfahl dem Ministerium, bei der geplanten Einführung der EU-weiten zentralen Anwendung für elektronische Formulare und deren nationaler (IT-) Umsetzung darauf zu achten, dass die Handhabung mit möglichst geringem Zeitaufwand möglich ist. Dabei sollte so weit wie möglich eine automatisierte Übernahme von bestimmten Daten (Grund- und Erklärungsdaten, Vermerken) aus den bestehenden IT-Anwendungen erfolgen.

(2) Als besonders aufwendig erwies sich die Erstellung von Beitreibungsersuchen. Zwecks Erstellung EU-weit einheitlicher Vollstreckungstitel war es notwendig, gesonderte Angaben für jede einzelne Abgabenart, jede Fälligkeit und zusätzlich für jeden Besteuerungszeitraum zu machen. Obwohl diese Daten in den österreichischen Rückstandsausweisen – und damit in den Datenbanken der Finanzverwaltung – vorhanden waren, gab es keine Möglichkeit, diese Daten automatisationsunterstützt in die eForms zu übernehmen. Die manuelle Befüllung war äußerst verwaltungs- und insbesondere zeitaufwendig. Diese Art der manuellen Eingaben von bereits im IT-Systemen vorhandenen Daten war nach Ansicht des RH nicht zeitgemäß. Zudem barg sie das Risiko von Eingabefehlern und verursachte zusätzlichen Kontrollaufwand.

Eine direkte Übernahme der ohnehin in der IT der Finanzverwaltung vorhandenen Informationen in die entsprechenden eForms wäre ein Gewinn für die Effizienz und Effektivität der internationalen Beitreibungersuchen. Ebenso zweckmäßig wäre es, die einlangenden Beitreibungersuchen IT-unterstützt in Form der in Österreich verwendeten Rückstandsausweise zu überführen.

Der RH empfahl dem Ministerium, für die Finanzämter die Erstellung ausgehender Beitreibungersuchen zu erleichtern, indem die ausgehenden eForms künftig IT-unterstützt mit den vorhandenen Informationen befüllt werden.

- 34.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums komme die neue Anwendung für e-Formulare (Central Application) ab 2. April 2019 zum Einsatz und werde intuitiver handhabbar sein als die bisherige Anwendung. Eine automatische Übernahme von Daten wäre in dieser Anwendung grundsätzlich möglich, wobei jedoch ein möglicher Nutzen ins Verhältnis zu den Kosten der Programmierung einer derartigen Anwendung zu stellen sei. Für eine automatische Übernahme der Daten, auch im Rahmen von Beitreibungersuchen, müssten Schnittstellen zur Grunddatenverwaltung, zur Abgabefestsetzung und zur Abgabeneinhebung neu eingerichtet werden, was einen enormen Programmieraufwand und entsprechende Kosten verursache. Überdies müsse auf die permanente Wartung der Anwendung – jedes Mal, wenn eine Änderung in einer der Anwendungen erfolgt, müssten alle anderen nachgezogen werden – hingewiesen werden. Fraglich sei, ob eine mögliche Verwaltungsvereinfachung die hohen Kosten der Programmierung und permanenten Wartung rechtfertige. Sollte eine automatische Übernahme angestrebt werden, so könne dies nur im Rahmen eines Projekts mit entsprechender fachlicher Unterstützung erfolgen.
- 34.4 Der RH erwiderte dem Ministerium, dass jene Kosten, die mit einer IT-unterstützten Übernahme von Daten in Amtshilfeersuchen verbunden sind, dem damit verbundenen Nutzen gegenüberzustellen sind. Ein solcher Nutzen lässt sich jedenfalls dadurch erzielen, dass bisher gebundene Personalressourcen für die Erledigung anderer Aufgaben frei werden. Eine entsprechende Servicierung des Personals wird sich nach Ansicht des RH vor allem bei den Beitreibungersuchen positiv auswirken.

Sprachliche Hürden

35.1 (1) Die eForms waren grundsätzlich einheitlich strukturiert, die vorgegebenen Felder waren in allen EU-Sprachen abrufbar.

Das Ministerium wies die Finanzämter an, Ersuchen grundsätzlich in englischer Sprache zu stellen. Englischsprachige Antworten auf Ersuchen leitete das CLO ohne Übersetzung an die Finanzämter weiter.

(2) Nach den Angaben der überprüften Finanzämter

- seien den eForms beigelegte Unterlagen in der jeweiligen Landessprache abgefasst,
- sei für in Englisch abgefasste Dokumente Wirtschaftsendlich über dem Matura-niveau notwendig,
- seien Arbeitsübersetzungen durch das CLO – wie früher üblich – wünschenswert,
- stelle sich bei Rückgriff auf Bedienstete im Finanzamt die Kompetenz- und Kapazitätsfrage,
- seien teilweise kaum verständliche „Google-Übersetzungen“ auf Deutsch eingelangt,
- sei das Bildungsangebot zum internationalen Informationsaustausch in Steueran-gelegenheiten und zu den Sprachen zwar ausreichend, aber mangels personeller und zeitlicher Kapazität kaum nutzbar. Als notwendig erachteten die Finanzämter v.a. fachspezifische Sprachbildungen, weshalb ein Finanzamt einen internen Sprachkurs abgehalten habe.

(3) Für das CLO sei es aufgrund der Zunahme des internationalen Informations-austauschs in Steuerangelegenheiten und der eingeschränkten Personalressourcen nicht mehr möglich, notwendige Übersetzungen – insbesondere für Freitextfelder (Sachverhalt bzw. Hintergründe) – für die Finanzämter zu übernehmen.

(4) Das Ministerium wies darauf hin, dass ausgehende Ersuchen bei den direkten Steuern in rd. 40 % der Fälle dem CLO von den Finanzämtern in deutscher Sprache übermittelt würden, obwohl der betroffene EU-Mitgliedstaat nur Ersuchen in englischer Sprache akzeptiere.

(5) Die Zielvereinbarungen für die Jahre 2009 und 2010 sahen für die Bediensteten der nachgeordneten Dienststellen eine Verbesserung der Sprachkompetenz vor. Ab dem Jahr 2011 fehlte dieser Passus.

Der Bundesfinanzakademie als ressorteigene Bildungseinrichtung stand in den Jahren 2009 bis 2017 folgendes Budget für Sprachfortbildungen zur Verfügung:

Tabelle 16: Sprachenbudget der Bundesfinanzakademie; 2009 bis 2017

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Summe
in EUR									
102.160	127.160	87.400	89.585	75.900	69.900	62.400	32.000	32.000	678.505

Quelle: Bundesfinanzakademie

Das jährliche Sprachenbudget sank ab dem Fehlen der Verbesserung der Sprachkompetenz in den Zielvereinbarungen kontinuierlich und betrug 2017 rd. 25 % des Jahres 2010. Knapp 310.000 EUR des Gesamtbudgets von 678.505 EUR entfielen auf dezentral organisierte Sprachfortbildungen; der überwiegende Teil war für spezielle Fremdsprachenfortbildungen vorgesehen. Darüber hinaus bot die Bundesfinanzakademie allen Bediensteten eine Sprachenfortbildung in Form eines eLearning-Programms an.

- 35.2 (1) Für die Erstellung und Bearbeitung der eForms, insbesondere der Freitextfelder für Sachverhalte, Fragestellungen und Hintergrundinformationen bzw. der den Ersuchen teilweise anzuschließenden Dokumente, war grundsätzlich die Verwendung der englischen Sprache vorgesehen. Dennoch waren v.a. beigeschlossene Dokumente in der jeweiligen Landessprache abgefasst und nicht übersetzt. Dies erschwerte den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten und führte nach Angaben der überprüften Finanzämter zu Zeit- und Qualitätsverlusten und Verständigungsschwierigkeiten.

Den Finanzämtern, die mit ihrem Personal umfangreichen Controllingvorgaben unterlagen, war die Übersetzung von fremdsprachigen Texten auf Basis der bestehenden Personalausstattung nicht aufzubürden. Wie sich zeigte, war selbst ein von den überprüften Finanzämtern als ausreichend empfundenes Schulungsangebot nicht hilfreich, weil aufgrund der knappen Personalressourcen selbst die Schulungszeit nicht in Anspruch genommen werden konnte.

Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, für die Finanzämter sprachliche Hilfestellung im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten bundesweit zu zentralisieren, um einerseits die erforderliche Qualität und andererseits infolge der dann vorhandenen Expertise und Erfahrung eine Beschleunigung der Verfahren zu erreichen.

Der RH empfahl dem Ministerium, sprachliche Hilfestellung im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten bundesweit zu zentralisieren, z.B. im CLO. Die dafür erforderlichen Ressourcen wären zu erheben und dem CLO möglichst zur Verfügung zu stellen. Zuvor sollte das Ministerium evaluieren, ob und in welchem Umfang diese sprachliche Hilfestellung durch eigenes Personal oder durch Vergabe an externe Expertinnen und Experten erfolgen soll.

(2) Der RH anerkannte das Bildungsangebot an Sprachen. Er hielt allerdings kritisch fest, dass mit dem Entfernen des Schwerpunkts „Verbesserung der Sprachkompetenz“ aus den Zielvereinbarungen ab dem Jahr 2011 das jährliche Sprachenbudget der Bundesfinanzakademie stark gesunken war. Dies sah er als Folge der mangelnden personellen und zeitlichen Kapazitäten in den nachgeordneten Dienststellen.

Er empfahl dem Ministerium, in den künftigen Zielvereinbarungen für die Bediensteten der nachgeordneten Dienststellen erneut die Bedeutung der Sprachkompetenz zum Ausdruck zu bringen.

- 35.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums werde bezüglich der aus dem Ausland einlangenden Ersuchen der Sachverhalt samt Fragestellung durch das CLO grundsätzlich übersetzt und anschließend an das zuständige Finanzamt zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. Das Antwortschreiben des Finanzamts werde in diesem Fall ebenfalls durch das CLO übersetzt und anschließend der ersuchenden ausländischen Finanzverwaltung übermittelt. Das heißt, in diesem Fall leiste das CLO zentrale sprachliche Hilfestellung und gebe entsprechenden Sprachsupport. Bei ausgehenden Ersuchen (Ersuchen, die von einem österreichischen Finanzamt gestellt werden) erfolge die Übersetzung grundsätzlich durch das das Ersuchen initierende Finanzamt. Dies sei auch sinnvoll, weil das initierende Finanzamt den jeweiligen/eigenen Fall am besten kenne und dadurch die Fallbeschreibung besser vornehmen könne als Übersetzungen durch Dritte. Die Übersetzung des ausländischen Antwortschreibens erfolge in diesen Fällen ebenfalls durch das zuständige bzw. ersuchende Finanzamt. Auf Anfrage leiste aber auch in diesen Fällen das CLO bei speziellen Fragestellungen entsprechende sprachliche Hilfestellung.

In der Bundesfinanzakademie würden regelmäßig Sprachschulungen für das CLO stattfinden, die auch gut angenommen würden. Im Jahr 2019 sei seitens der Bundesfinanzakademie ein Pilotversuch einer Sprachschulung mittels einer eigenen App gestartet worden. Hier gelte es noch zu evaluieren, ob bzw. wie weit damit der erforderliche Bedarf abgedeckt werden könne.

Nach Umsetzung des Projekts „Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung“ werde auch geprüft werden, inwieweit eine Abdeckung der Übersetzungen für alle Ersuchen durch einen zentralen Sprachsupport geleistet werden könne. Damit einhergehend wäre auch ein regelmäßiger Schulungsaufwand für die Vermittlung

des spezifischen Fachvokabulars der Finanzverwaltung verbunden. Davon abhängig seien auch die Zielvereinbarungen in der zukünftigen neuen Struktur.

Direkte Kontaktnahme mit den ausländischen Steuerbehörden

- 36.1 (1) Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten hatte über die zuständige Behörde (in Österreich das CLO) zu erfolgen. Dabei war besonders auf die Einhaltung des Dienstweges zu achten, weil jeder Verstoß eine Verletzung des internationalen Steuergeheimnisses bedeutete. Amtshilfeersuchen waren schriftlich zu stellen. Gegen eine vorhergehende, formlose telefonische Kontaktaufnahme bestanden jedoch keine Bedenken.

Nach Angabe des CLO seien direkte telefonische Kontaktnahmen mit ausländischen Finanzbehörden nur bei dringenden Fällen und nur mit Deutschland auf Basis des bilateralen Abkommens aus dem Jahr 1954 zulässig. Direkte Kontaktnahmen und der Austausch von Informationen mit Finanzbehörden in anderen Staaten – wie z.B. mit den Nachbarstaaten Italien oder Schweiz – seien mangels Rechtsgrundlage nicht zulässig. Auch wenn Erfolge bei direkten Kontakten rascher erzielbar oder größer wären, sei dieser Weg nicht rechtskonform und die entsprechenden Fälle könnten daher auch nicht in die Meldungen des CLO an die EU-Kommission aufgenommen werden. Selbst eine Verbindungsstelle „competent official“ je Finanzamt könne an dieser Hürde für den Austausch nichts ändern, denn selbst diese dürfte nicht direkt mit den Behörden in anderen Staaten in Verbindung treten.

(2) Um direkte Kontaktnahmen zu vermeiden, ersetzte das CLO in den eForms für die direkten und indirekten Steuern die von den Finanzämtern angeführten Ansprechpersonen regelmäßig bei der Versendung an den ersuchten Staat durch Personen des CLO. Die eForms für die Beitreibung enthielten jedoch beide Angaben.

(3) Die überprüften Finanzämter äußerten dazu folgende Kritik:

- Durch die nur noch subsidiäre Geltung des Amtshilfevertrags mit der Republik Deutschland aus dem Jahr 1954 sei der Verwaltungsaufwand wesentlich höher geworden.
- Es sollte eine Möglichkeit für eine direkte telefonische Kontaktnahme geschaffen werden.

- Ein Finanzamt habe dennoch telefonisch Finanzbedienstete aus Deutschland, der Schweiz und Liechtenstein kontaktiert; Besteuerungskonflikte seien mit Wissen des Abgabepflichtigen auf kurzem Wege telefonisch, insbesondere mit Grenzfinanzämtern, einvernehmlich geregelt worden.
- Steuerberatern stünde es frei, mit ausländischen Steuerbehörden in direkten Kontakt zu treten; den Finanzämtern sei dies aber nur in dringenden Fällen und nur über das bilaterale Abkommen mit Deutschland aus dem Jahr 1954 erlaubt.
- Die Möglichkeit eines direkten informellen Austauschs mit ausländischen Steuerbehörden – z.B. über FinanzOnline – unter Einbeziehung des CLO wäre wünschenswert.

36.2 Der RH wies auf einen Zielkonflikt zwischen rechtskonformen und möglichst raschen Verfahren zum internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten hin. So waren die Amtshilfeersuchen grundsätzlich über das CLO in Österreich und die jeweils zuständige Behörde im Partnerstaat abzuwickeln; dadurch verlängerten sich die Verfahren beträchtlich.

Deshalb beurteilten die geprüften Finanzämter eine solche Vorgangsweise als sehr zeitaufwendig. In Fällen ohne sprachliche Hindernisse schien nach Ansicht vieler Bediensteter eine zwischenzeitliche direkte Kontaktnahme zwischen ersuchender und ersuchter Behörde ohne Zwischenschaltung des CLO effizienter.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche Vorgangsweise bei Amtshilfeersuchen zu den direkten und indirekten Steuern einerseits und Beitreibungersuchen andererseits. Während das CLO bei Ersteren die vorhandenen Kontaktdaten des Finanzamts durch Anführung der eigenen Mitarbeiterin bzw. des eigenen Mitarbeiters ersetzte, enthielten eForms für die Beitreibung beide Angaben.

Der RH empfahl dem Ministerium zu prüfen, ob im internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten während laufender Verfahren direkte Kontaktnahmen zwischen den Finanzbehörden unterschiedlicher Staaten zur Abklärung strittiger oder unklarer Themen zulässig sind. Diesfalls sollten die Kontaktdaten der zuständigen Finanzamtsbediensteten in den eForms aufscheinen.

36.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums bestünden in EU-Rechtsgrundlagen Mechanismen, die in Einzelfällen grundsätzlich einen direkten Kontakt ermöglichen. Neben der Simultanprüfung und Anwesenheit in den Amtsräumen der ersuchten Behörde bestehe auch die Möglichkeit, eine Bedienstete bzw. einen Bediensteten zur zuständigen Beamtin bzw. zum zuständigen Beamten zu bevollmächtigen. Dies schaffe grundsätzlich die Möglichkeit zur direkten Kontaktaufnahme. Jedenfalls müsse in den beschriebenen Fällen jedoch das Einverständnis des anderen Staates vorab eingeholt werden.

Qualität des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten

37.1 Ergänzend zu den bisherigen Ausführungen erhob der RH die nachfolgenden Aspekte zur Qualität des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten.

(1) Das Ministerium war aufgrund von unionsrechtlichen Regelungen verpflichtet, jährlich Statistiken und Berichte über den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten zu erstellen, diese Daten zu evaluieren und der EU-Kommission zu berichten.⁷¹

(2) Das Thema war bisher nicht Gegenstand eines eigenen Audits des Ministeriums, allerdings wurden diese Fragen bei Audits zur Anwendung von DBA behandelt.

(3) Beim EU-weiten automatischen Informationsaustausch DAC1 hatte das Ministerium Qualitätskontrollen hinsichtlich der einlangenden Informationen durchgeführt, um eine möglichst hohe Anzahl von Informationen automationsunterstützt und damit ohne zeitintensive Einbindung der Finanzämter den jeweiligen Steuersubjekten zuordnen zu können.

Auch für den automatischen Informationsaustausch im Rahmen von DAC2 bis DAC4 traf das Ministerium Vorbereitungen zur Herstellung der notwendigen Rahmenbedingungen mit besonderem Augenmerk auf die Qualitätsprüfung der Meldungen und die Zuordnung zu den Steuersubjekten.

(4) Das CLO überprüfte die von den Finanzämtern an andere Staaten gerichteten Amtshilfeersuchen im Rahmen der Qualitätskontrolle auf Rechtmäßigkeit und inhaltliche Schlüssigkeit. Es leitete jene Ersuchen nicht weiter, welche die Voraussetzungen nicht erfüllten. In solchen Fällen ersuchte das CLO die Finanzämter um entsprechende Ergänzungen.

Weiters führte das CLO im Jahr 2013 eine Evaluierung der Schnittstelle zwischen dem CLO und den Finanzämtern „im Bereich der internationalen Amtshilfe mit Fokus auf das EU-Vollstreckungsamtshilfegesetz“ durch. Ausgewählte Finanzämter gaben im Rahmen einer Fragebogenbeantwortung u.a. an, dass die Instrumente der EU-Amtshilfe richtlinie nützlich seien. Kritik äußerten die Finanzämter an der langen Erledigungsdauer und den erzielten Ergebnissen. Das CLO stufte die Qualität der von den Finanzämtern gestellten Amtshilfeersuchen als mittelmäßig ein.

⁷¹ Art. 23 der Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG

(5) Das PACC verantwortete die Qualitätssicherung der auszuwertenden Daten (fachliches Datenmanagement) und der neuen Prüfungsmethodiken und –techniken.

Nach den Angaben des Ministeriums sei im Jahr 2017 mit technischer Unterstützung des PACC in den Working Fields 1 und 2 von Eurofisc das europaweit jeweils zweitbeste Ergebnis bei der absoluten Zahl der durch die österreichischen Informationen aufgedeckten Betrugsfirmen erzielt worden.

(6) Das Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes veröffentlichte für die Jahre 2011, 2013 und 2015 Berichte über Peer Reviews. Speziell in den Berichten aus den Jahren 2013 und 2015 war festgehalten, dass die Qualität der Informationen bzw. Antworten, welche Österreich zur Verfügung stellte, zufriedenstellend bzw. positiv gewesen sei.

(7) Die Bundesfinanzakademie bot für die mit internationalem Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten befassten Bediensteten Schulungen an. In den Jahren 2009 bis 2017 fanden 32 einschlägige Schulungen statt. Insgesamt nahmen 870 Bedienstete teil, die sich allerdings sehr unterschiedlich auf die Jahre verteilten: Im Jahr 2012 waren es 257 Bedienstete, im Jahr 2017 nur 22 Bedienstete.

Auch die Anzahl der Bediensteten je Finanzamt differierte in diesem Zeitraum stark: Innerhalb von neun Jahren nahm in einem Finanzamt nur eine Person das Bildungsangebot wahr, ein anderes Finanzamt entsendete hingegen 62 Personen. Aus der Großbetriebsprüfung nahmen 82 Personen das Bildungsangebot wahr.

(8) Auch der bundesweite Fachbereich des Ministeriums für internationales Steuerrecht sowie die Regionalmanagements und der Leiter des CLO führten themen- und anlassbezogene Informationsveranstaltungen durch.

37.2 Der RH hielt aner kennend fest, dass die Qualität des von Österreich zu verantwortenden internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten international positiv hervorgehoben wurde. Dies war nach Ansicht des RH darauf zurückzuführen, dass dieser Qualität auch national ein hoher Stellenwert beigemessen wurde.

Er anerkannte auch grundsätzlich das Bildungsangebot im Bereich des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten. Zur unterschiedlichen Inanspruchnahme in den Finanzämtern merkte der RH an, dass es v.a. Aufgabe der Bediensteten und deren Vorgesetzten war, sich um die Fortbildung zu kümmern. Allerdings sollte das Ministerium den nachgeordneten Dienststellen dafür ausreichend Zeitressourcen zur Verfügung stellen. Im Hinblick auf aggressive Steuervermeidungsmodelle verwies der RH auf TZ 38.

Risikofälle und aggressive Steuervermeidungsmodelle

- 38.1 (1) Die Unternehmen traf bei Auslandssachverhalten gegenüber der Finanzbehörde eine erhöhte Mitwirkungspflicht. Diese ließ sich aus der Rechtsprechung ableiten. Konnten Sachverhalte wegen Nichtmitwirkung von Abgabepflichtigen nicht aufgeklärt werden, unterlag der ermittelte Sachverhalt der freien Beweiswürdigung und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen waren Grundlage für die Bemessung der Steuerbasis.

Im Hinblick auf besondere Risikofälle, etwa im Zusammenhang mit den sogenannten „Panama Leaks“, richtete das Ministerium im Jahr 2013 unter seiner Führung die „Task Force Offshore“ mit Beteiligung der Großbetriebsprüfung und der Steuerfahndung ein. Laut Ministerium sei in regelmäßig stattfindenden Arbeitssitzungen auch besprochen worden, wie mit derartigen Firmen umzugehen sei. Das Ministerium habe die Daten einer Risikoanalyse unterzogen. In allen Fällen sei umfangreich ermittelt worden, externe Maßnahmen wie Vorhalte zur Informationsgewinnung, Befragungen von Betroffenen und Zeugen etc. wären vorgenommen worden. Zum Teil seien Prüfungen durch die Finanzämter bzw. die Großbetriebsprüfung mit Unterstützung der Task Force Offshore durchgeführt worden.

Nach Angaben des Ministeriums werde in Zukunft mehr Augenmerk bei der Prüferausbildung auf die Prüfung von Offshore-Strukturen und Steueroasenkonstruktionen gelegt werden.

- (2) Das Ministerium wies darauf hin, dass aus den übermittelten Auskunftersuchen – sofern nicht explizit auf aggressive Steuerplanung⁷² hingewiesen worden sei – kein Schwerpunkt auf aggressive Steuervermeidungsmodelle von multinationalen Konzernen abgeleitet werden könne.⁷³

Der Schwerpunkt der Prüfung aggressiver Steuervermeidungsmodelle läge v.a. im Zuständigkeitsbereich der Großbetriebsprüfung. Aggressive Steuervermeidungsmodelle würden dort immer Prüfungsschwerpunkte bei Außenprüfungen darstellen, die entweder mit Hilfe der innerstaatlichen Rechtslage oder der internationalen Amtshilfe bearbeitet würden.

⁷² Aggressive Steuerplanung besteht darin, die Feinheiten eines Steuersystems oder Unstimmigkeiten zwischen zwei oder mehr Steuersystemen auszunutzen, um die Steuerschuld zu senken. Aggressive Steuerplanung kann in vielerlei Formen auftreten. Zu ihren Folgen gehören u.a. doppelte Abzüge (d.h. ein und derselbe Verlust wird sowohl im Quellenstaat als auch im Ansässigkeitsstaat abgezogen) und doppelte Nichtbesteuerung (d.h. Einkünfte, die im Quellenstaat nicht besteuert werden, sind im Ansässigkeitsstaat steuerbefreit).

⁷³ Im Gegensatz zur Steuerhinterziehung basiert die Steuervermeidung auf der Nutzung legaler Instrumente, insbesondere gesetzlicher Lücken bzw. Steuervorteile bestimmter Staaten, um die Steuerlast zu vermindern.

Die Großbetriebsprüfung wies auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft bzw. eingeschränkte Bereitschaft anderer (ausländischer) Finanzbehörden (insbesondere Schweiz, Irland) zur Mitwirkung an der Amtshilfe und das Problem von sogenannten „Abwürgestrategien“ von Staaten (insbesondere Niederlande, Irland) hin.⁷⁴ Dazu gehörten lange Wartezeiten sowie ein genaues, wiederholtes Nachfragen nach der voraussichtlichen Erheblichkeit⁷⁵ und Einspruchsmöglichkeiten des Abgabepflichtigen im ersuchten Staat. Von den betroffenen Abgabepflichtigen werde im Regelfall der Rechtsweg im ersuchten Staat ausgeschöpft, um die Weitergabe von Informationen zu verhindern. Österreich war auf das Mitwirken der anderen Steuerbehörden angewiesen, wenn die voraussichtliche Erheblichkeit thematisiert wurde. Zu diesem Zeitpunkt war jedoch noch keine abschließende Beurteilung möglich, weil noch nicht alle Informationen vorlagen und eine Sachverhaltsermittlung nicht erfolgen konnte.

In einem beispielhaft dokumentierten Fall der Großbetriebsprüfung dauerte eine ersuchte Kooperation mit Irland länger als ein Jahr. Konkrete Ergebnisse konnten nicht erzielt werden. Nach Einschätzung der Großbetriebsprüfung könne das Verfahren unter Ausschöpfung aller Einspruchsmöglichkeiten noch Jahre dauern, falls die irische Finanzbehörde nicht überhaupt das Amtshilfeersuchen zurückweise.

Auch das Ministerium ortete Probleme aufgrund abweichender Rechtssysteme, die zu unterschiedlichen Auffassungen der Fragestellungen und damit der Beantwortung führten. Dies betreffe v.a. die Amtshilfe im Bereich der Steuern aller Art. Jeder Staat beurteile die Amtshilfe aufgrund seines Rechtssystems und stelle entsprechend unterschiedliche Anforderungen an Österreich. In manchen Staaten werde die (gerichtliche) Zustimmung des Steuerpflichtigen zur Übermittlung von Informationen benötigt (z.B. Schweiz und Irland).

Die Finanzämter sahen im Hinblick auf aggressive Steuerplanungsmodelle wenig Anknüpfungspunkte und verwiesen auf die Großbetriebsprüfung, obwohl auch bei Abgabepflichtigen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Großbetriebsprüfung fielen, grenzüberschreitende Steuervermeidungspraktiken vorkamen.

(3) Ab dem Jahr 2015 wurde EU–weit ein automatischer bzw. verpflichtend spontaner Austausch von Informationen über grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung (DAC3) zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken auf internationaler Ebene geschaffen. Damit sollte für grenzüberschreitende Transaktionen Transparenz geschaffen werden, z.B. Auskunftsbescheide über internationale Verrechnungspreise, vereinzelt

⁷⁴ Dabei wurden jene Staaten genannt, welche die EU–Kommission aufgrund einer Studie im Hinblick auf ihre aggressiven Steuerplanungstechniken hervorhob.

⁷⁵ Die ausländische Steuerbehörde weist das Amtshilfeersuchen wegen mangelnder voraussichtlicher Relevanz zurück.

auch Umgründungs- oder Gruppenbesteuerungsfälle. Diese könnten in Zukunft Anhaltspunkte für weitere Prüfungsmaßnahmen ergeben. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren solche Fälle nicht für die IT-unterstützte Fallauswahl im Rahmen der steuerlichen Innenprüfungen berücksichtigt.

(4) Nach den Angaben des Ministeriums war es stetig bemüht, grenzüberschreitende Steuerschlupflöcher, die durch internationale Steuervermeidungs- bzw. -verschiebungsmodelle genutzt werden, durch legislative Maßnahmen – zuletzt im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2018 – zu schließen. Jedoch brauche es laut Ministerium europäische und internationale Antworten, um gegen Steuerflucht effektiver vorgehen zu können. Österreich unterstütze dies aktiv, bspw. im Hinblick auf eine gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage oder digitale Betriebsstätten.

Auch die EU-Kommission wies laufend auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens gegen aggressive Steuerplanung hin.⁷⁶ Bestimmte Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung würden sich oft als ungeeignet erweisen, um mit neuen Strukturen der aggressiven Steuerplanung Schritt zu halten, weil die Steuerplanungsstrukturen immer ausgefeilter würden und die nationalen Gesetzgeber oft nicht genug Zeit gehabt hätten zu reagieren. Diese Strukturen könnten die nationalen Steuereinnahmen und das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen. Angesichts der derzeitigen internationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit den zunehmend globalisierten, mobilen und digitalen Geschäftsmodellen und komplexen Strukturen der multinationalen Konzerne könnten die Regierungen kaum noch sicherstellen, dass Geschäftseinkünfte in den Ländern besteuert werden, in denen die Wertschöpfung erfolgte.

Die EU-Kommission hob zuletzt auf Basis einer Studie vom 7. März 2018⁷⁷ sieben EU-Mitgliedstaaten hervor, deren Steuergesetze aggressive Steuerplanung und damit einen Steuervorteil ermöglichten.⁷⁸

- 38.2 (1) Der RH erachtete die Einrichtung der „Task Force Offshore“ durch das Ministerium und die Bearbeitung der Risikofälle – z.B. Panama Leaks – im Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise durch gebündeltes Know-how von Spezialisten für zweckmäßig. Wie das Ministerium selbst ausführte, bestand im Vorfeld noch Schulungsbedarf. Der RH erachtete im Zusammenhang mit aggressiven Steuervermeidungsmodellen eine weitere Sensibilisierung und Schulung der Prüferinnen und Prüfer, aber auch des Innendienstes in den Finanzämtern, als erforderlich. Die

⁷⁶ vgl. etwa C(2012) 8860 final: Empfehlung der Kommission vom 6. Dezember 2012 betreffend aggressive Steuerplanung

⁷⁷ Working Paper No 71 – 2017: Aggressive tax planning indicators, https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/taxation-services-papers/taxation-papers_de

⁷⁸ Belgien, Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Ungarn, Zypern

Finanzämter sollten auch in der Lage sein, solche Fälle zu bearbeiten bzw. prüfungsrelevante Sachverhalte für eine etwaige Betriebsprüfung – bspw. bei der Großbetriebsprüfung – im Rahmen der laufenden Verfahren zu erkennen.

Der RH empfahl, zwecks frühzeitiger Erkennung von auffälligen Sachverhalten insbesondere in den Finanzämtern (auch bei Prüfungszuständigkeit der Großbetriebsprüfung) eine Sensibilisierung im Hinblick auf grenzüberschreitende Steuerplanungspraktiken durch wiederkehrende fachspezifische Schulungen zu gewährleisten, um bundesweit wirkungsvolle Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Steuervermeidungspraktiken in die Wege leiten zu können. Aufgrund der speziellen Komplexität und der daraus resultierenden längeren Verfahrensdauer sollte das Ministerium für die Fallbearbeitung die erforderlichen qualitativen und quantitativen Ressourcen zur Verfügung stellen.

(2) Der RH hob die Hindernisse für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten hervor, welche den Eigeninteressen der EU-Mitgliedstaaten und dem Steuerwettbewerb geschuldet waren. Mangelnde Kooperationsbereitschaft, sogenannte „Abwürgestrategien“, die Verfolgung von nationalen Eigeninteressen und damit verbunden eine lange Verfahrensdauer standen einer erfolgreichen EU-weiten Zusammenarbeit entgegen.

Der RH empfahl dem Ministerium, in den EU-Gremien die Hindernisse beim internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme, mangelnder Kooperationsbereitschaft, sogenannter „Abwürgestrategien“ und der Verfolgung von nationalen Eigeninteressen mancher Staaten aufzuzeigen und zu thematisieren. Ziel sollte sein, den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten rasch und zielgerichtet ohne Hindernisse durchzuführen, um eine gleichmäßige Besteuerung sicherstellen zu können.

Der RH verwies überdies auf die Problematik, dass zum Zeitpunkt der Erstellung eines Amtshilfeersuchens die erforderliche „voraussichtliche Erheblichkeit“ oftmals nicht nachgewiesen werden kann, weil die benötigten Informationen erst mit dem Amtshilfeersuchen eingeholt werden sollen. Mit dem Argument einer fehlenden „voraussichtlichen Erheblichkeit“ verzögerten bzw. verunmöglichten einige EU-Mitgliedstaaten den gewünschten internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Problematik der Beurteilung der „voraussichtlichen Erheblichkeit“ in den EU-Gremien aufzuzeigen mit dem Ziel, die Hindernisse für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten abzubauen.

(3) Nach Ansicht des RH waren die DAC3–Informationen ein wesentlicher Bestandteil der steuerlichen Informationsoffensive der EU. Sie konnten ihre volle Wirkung nur dann entfalten, wenn sie im Empfängerstaat bei der Steuerbemessung berücksichtigt werden. Der RH verwies auf den Umstand, dass das Ministerium bisher solche Fälle nicht für die IT–unterstützte Fallauswahl im Rahmen der steuerlichen Innenprüfung berücksichtigte.

Der RH empfahl dem Ministerium, die DAC3–Informationen der EU–Mitgliedstaaten in seine Risikoanalysen und anschließende risikoorientierte Fallauswahl miteinzubeziehen.

(4) Nach Ansicht des RH wäre der Steuervermeidung durch aggressive Steuerplanung EU–weit gemeinsam und nachhaltig zu begegnen, weil sie den Wettbewerb verzerrt, die Steuermoral senkt und schließlich zu einer Senkung des gesamten EU–weiten Steueraufkommens führt.

Der RH anerkannte die Bemühungen des Ministeriums, laufend durch nationale legislative Maßnahmen grenzüberschreitenden Steuervermeidungspraktiken entgegenzutreten. Jedoch erachtete der RH eine EU–weite, akkordierte Vorgehensweise als unumgänglich. Auch hier anerkannte der RH die Bemühungen der EU–Kommission und auch des Ministeriums, Maßnahmen voranzutreiben. Dennoch bestand weiterer Handlungsbedarf.

Der RH empfahl dem Ministerium, weiterhin Maßnahmen in der EU voranzutreiben, die einheitliche Besteuerungsvorschriften gewährleisten und den Steuerwettbewerb durch nationale Steuervorteile verhindern, um Besteuerungsrechte nicht zu verschieben und Gewinne dort zu besteuern, wo sie entstehen. Damit würde ein Hindernis für die Mitwirkung am internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten nämlich die Durchsetzung von nationalen Eigeninteressen – wegfallen.

- 38.3 (1) Zur Empfehlung der wiederkehrenden fachspezifischen Schulungen gab das Ministerium in seiner Stellungnahme an, dass Steuerspar– bzw. –vermeidungsmodelle meist erst im Rahmen einer Prüfung und nur in seltenen Fällen im Rahmen einer Innendienstmaßnahme zu entdecken seien. Derzeit würden Schulungen betreffend Finanzströme für Prüferinnen und Prüfer sowohl aus der Betrieblichen Veranlagung in den Finanzämtern als auch aus der Großbetriebsprüfung vorbereitet und angeboten. Es sei angedacht, diesen Schulungsinhalt in Zukunft in die Prüfungsausbildung zu integrieren. Auch im Zusammenhang mit der Prüfung von Kapitalzu– und –abflüssen habe es eine spezielle Schulung gegeben. Allen Schulungen sei gemein, bestimmte Auslandssachverhalte zu erkennen, zu qualifizieren und entsprechende Maßnahmen zu setzen.

Das Verrechnungspreiskontrollteam im bundesweiten Fachbereich für internationales Steuerrecht unterstütze die Dienststellen aktiv bei der Bearbeitung von Fällen mit Auslandssachverhalten und unterstütze so den Aufbau von Fachwissen durch die praktische Arbeit.

(2) Weiters verwies das Ministerium in seiner Stellungnahme hinsichtlich der erforderlichen Personalressourcen für die Fallbearbeitung auf seine Stellungnahme zu TZ 22.

(3) Im Zusammenhang mit der Empfehlung zum Abbau von Hindernissen auf europäischer Ebene gab das Ministerium an, dass es im SCAC diese berechtigten Missstände aufzeigen könne. Bewährt hätten sich aber im Wesentlichen bilaterale Gespräche mit betroffenen Mitgliedstaaten.

(4) Zur Problematik der Beurteilung der „voraussichtlichen Erheblichkeit“ gab das Ministerium an, dass diese Thematik regelmäßig im SCAC besprochen werde. Österreich könne das aber explizit ansprechen.

(5) Das Ministerium verwies hinsichtlich der Risikoanalysen und der anschließenden risikoorientierten Fallauswahl auf seine Stellungnahme zu TZ 22.

(6) Zur Empfehlung der europaweit einheitlichen Besteuerungsvorschriften gab das Ministerium an, dass sich Österreich aktiv an den diesbezüglichen Arbeiten auf EU-Ebene beteilige. Die Richtlinien-Vorschläge zur Digitalen Wirtschaft sowie zur Gemeinsamen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage seien auch Schwerpunkte während der Österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018 gewesen. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in Steuersachen sei es jedoch schwierig, unter allen Mitgliedstaaten einen Konsens zu erzielen.

38.4 Zu seiner Empfehlung im Zusammenhang mit den erforderlichen Personalressourcen für die Fallbearbeitung wies der RH aufgrund der speziellen Komplexität und der daraus resultierenden längeren Verfahrensdauer für die Fallbearbeitung der Risikofälle und der aggressiven Steuervermeidungsfälle neuerlich auf die Notwendigkeit hin, die erforderlichen qualitativen und quantitativen Ressourcen zur Verfügung zu stellen; dies auch im Sinne der Prävention und der Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen. Mit einer bloßen Personaleinsatzplanung wird dieses Ziel nach Ansicht des RH nicht zu erreichen sein.

Zu seiner Empfehlung im Zusammenhang mit dem Abbau von Hindernissen auf europäischer Ebene verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu TZ 25 (SCAC-Ausschuss) und betonte, dass die von ihm aufgezeigten Hindernisse für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten – insbesondere

mangelnde Kooperationsbereitschaft und sogenannte „Abwürgestrategien“ – vor allem die direkten Steuern betrafen.

Nach Ansicht des RH waren bilaterale Gespräche grundsätzlich geeignet, die Hindernisse, die vielfach den nationalen Eigeninteressen der EU-Mitgliedstaaten und dem Steuerwettbewerb geschuldet waren, zu thematisieren. Wenn jedoch solche Gespräche nicht die gewünschten Wirkungen erzielen, sollten EU-weit gemeinsame Anstrengungen unternommen werden, um mit einer abgestimmten Vorgehensweise vor allem innerhalb der EU einen funktionierenden Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten zu ermöglichen.

Im Zusammenhang mit der Problematik der Beurteilung der „voraussichtlichen Erheblichkeit“ verwies der RH ebenfalls auf seine Gegenäußerung zu **TZ 25** (SCAC-Ausschuss) und betonte, dass sich seine Empfehlung vor allem auf die direkten Steuern bezog.

Umsatzsteuer

Umsatzsteuerausfallsrisiko

- 39.1 (1) Die Umsatzsteuer trug im Jahr 2017 in Österreich mit 28,35 Mrd. EUR zu einem Drittel des Abgabenaufkommens bei und barg, wie der RH in seinem Bericht „Löschung von Abgaberrückständen“ (Reihe Bund 2016/2) aufgezeigt hatte, das höchste Potenzial für Abgabenausfälle.

Die EU-Kommission bezifferte den Schaden, der durch Umsatzsteuerausfälle⁷⁹ entstand, auf Basis einer jährlichen Studie, zuletzt für das Jahr 2015, EU-weit mit 151,530 Mrd. EUR; für Österreich waren Mindereinnahmen von 2,357 Mrd. EUR ausgewiesen.⁸⁰

(2) Diese Abgabenausfälle resultierten u.a. aus in Rechnung gestellter, jedoch nicht an die Abgabenbehörden abgeführter Umsatzsteuer. Sofern die Empfängerinnen und Empfänger der Lieferungen oder sonstigen Leistungen die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer geltend machten, konnte sich der Abgabenausfall noch verdoppeln.

⁷⁹ Die Differenz zwischen erwarteten und tatsächlichen Umsatzsteuereinnahmen entspricht laut der Studie der geschätzten Einnahmeneinbuße aufgrund von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuerumgehung sowie aufgrund von Insolvenzen, Zahlungsunfähigkeit und fehlerhaften Berechnungen.

⁸⁰ „Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report“, TAXUD/2015/CC/131, S. 19

Der RH hatte bereits mehrfach⁸¹ darauf hingewiesen, dass die rechtliche Vorgabe, die Umsatzsteuer in der Unternehmerkette in Rechnung zu stellen, ein hohes Abgabenausfalls- bzw. -betrugsrisiko barg.

Das Ministerium hatte als Gegenmaßnahme in der EU die Einführung eines generellen Reverse-Charge-Systems⁸² vorangetrieben. Die EU-Kommission unterbreitete dazu einen Richtlinien-Vorschlag, der aber bis zur Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt war.⁸³

Andere Staaten⁸⁴ versuchten, dieser Problematik durch Einführung eines „Split Payment“⁸⁵ zu begegnen. Insbesondere zur Vermeidung von Scheinrechnungen sind in anderen Staaten die Rechnungsdaten an die Finanzbehörden zu übermitteln.⁸⁶ Das Ministerium favorisierte weiterhin das Reverse-Charge-System zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs. Auch die vom RH überprüften Finanzämter empfahlen die Abschaffung der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette zur Vermeidung von Abgabenausfällen.

- 39.2 Der RH sah angesichts des weiter bestehenden Abgabenausfallsrisikos durch in Rechnung gestellte und nicht abgeführte Umsatzsteuer sowie die geltend gemachte Vorsteuer und angesichts der großen Bedeutung der Umsatzsteuer für das österreichische Abgabenaufkommen einen akuten Handlungsbedarf. Er anerkannte die Bestrebungen des Ministeriums im Hinblick auf eine Ausweitung des Reverse-Charge-Systems, hielt jedoch darüber hinaus die Mitwirkung des Ministeriums an der EU-weiten Entwicklung von anderen (alternativ oder kumulativ anzuwendenden) Methoden zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs für zweckmäßig.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das Ministerium, legislative Maßnahmen in der EU voranzutreiben, welche das Umsatzsteuer-Ausfallsrisiko eindämmen, insbesondere im Hinblick auf die Verrechnung der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette. Dabei sollte das Ministerium innerhalb der EU aktiv an der Entwicklung von alternativ oder kumulativ zu einem generellen Reverse-Charge-System anzuwendenden Methoden zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs mitwirken.

⁸¹ bspw. in seinen Berichten „Bekämpfung des Abgabebetrag mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“ (Reihe Bund 2011/9) und „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2)

⁸² Übergang der Steuerschuld auf den Leistungsempfangenden Unternehmer

⁸³ COM(2016) 811 final vom 21. Dezember 2016: „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem im Hinblick auf die befristete generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf Lieferungen bestimmter Gegenstände und Dienstleistungen über einem Schwellenwert“

⁸⁴ bspw. Italien, Rumänien und Polen

⁸⁵ Split Payment bedeutet, dass die Leistungsempfängerin bzw. der Leistungsempfänger die Umsatzsteuer nicht mehr an die bzw. den Leistenden bezahlt, sondern an die Finanzbehörde überweist.

⁸⁶ bspw. Ungarn und Italien

- 39.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe vor dem Hintergrund des aktuellen Richtlinien-Vorschlags der Europäischen Kommission zu einem „Endgültigen Mehrwertsteuersystem“ zwischen 6. und 8. März 2019 in den Räumlichkeiten des Ministeriums ein Fiscalis-Workshop zu alternativen Erhebungsmodalitäten der Mehrwertsteuer stattgefunden. Dabei seien von Vertreterinnen und Vertretern sowohl der Finanzverwaltungen anderer Mitgliedstaaten als auch der österreichischen und europäischen Wirtschaft verschiedene „Split Payment-Szenarien“ diskutiert worden. Seitens der Delegation der Europäischen Kommission sei zugesichert worden, dass die erarbeiteten Erkenntnisse in die weiteren Arbeiten der Europäischen Kommission am „Endgültigen Mehrwertsteuersystem“ einfließen würden.
- 40.1 Weitere Umsatzsteuerausfälle resultierten aus der Betrugsanfälligkeit⁸⁷ des zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Umsatzsteuersystems für grenzüberschreitende Lieferungen innerhalb der EU, weil diese innergemeinschaftlichen Lieferungen⁸⁸ – im Gegensatz zu innerstaatlichen Lieferungen – steuerbefreit waren. Die einfachste Form des Betrugs war die (unzulässige) Nutzung der Steuerbefreiung für eine innerstaatliche Lieferung durch Deklaration als innergemeinschaftliche Lieferung.

Die EU-Kommission verwies auf Schätzungen aus dem Jahr 2015, denen zufolge der Verlust allein aufgrund des grenzüberschreitenden Betrugs – insbesondere durch Karussellbetrug⁸⁹ – rd. 50 Mrd. EUR betrug. Deshalb legte die EU-Kommission am 7. April 2016 einen Mehrwertsteuer-Aktionsplan mit dem Ziel vor, das Mehrwertsteuersystem innerhalb der EU grundlegend durch eine völlige Umkehr des Systems zu reformieren.⁹⁰

⁸⁷ Das System ist deshalb besonders betrugsanfällig, weil Gegenstände innerhalb der EU grenzüberschreitend ohne (Grenz-)Kontrollen steuerfrei geliefert werden können; vgl. bspw. COM(2017) 566 final, S. 3; COM(2016) 148 final, S. 10

⁸⁸ In der Unternehmernetz werden grenzüberschreitende Lieferungen und Erwerbe innerhalb der EU steuerfrei belassen, wenn diese für das Unternehmen ausgeführt werden und sich der Erwerber mit seiner UID-Nummer als Unternehmer identifiziert. Das liefernde Unternehmen darf in diesem Fall die Lieferung steuerfrei belassen, das erwerbende Unternehmen muss den Erwerb in seinem Heimatstaat der Erwerbsteuer unterwerfen. Diese kann bei Vorliegen aller Voraussetzungen sofort als Vorsteuer abgezogen werden.

⁸⁹ Umsatzsteuer-Betrug liegt dann vor, wenn in einer Kette von Warenlieferungen zwischen Unternehmen – oftmals grenzüberschreitend – die vom Abnehmer bezahlte Umsatzsteuer von einem oder mehreren vorgelagerten Unternehmen in dieser Kette nicht entrichtet wird. Der Abnehmer macht die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer geltend und bekommt diese vom Finanzamt ausbezahlt. Bei der Spezialform des Karussellbetrugs läuft die Ware mehrmals über die gleichen Unternehmen und es kommt deshalb mehrmals zu Umsatzsteuerausfällen. Dieser wird auch als „innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug durch verschwundene Händler“ (Missing Trader Intra-Community Fraud – MTIC) bezeichnet.

⁹⁰ COM(2016) 148 final: „Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerrecht: Zeit für Reformen“. Die EU-Kommission legte einen Vorschlag mit Grundsätzen für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem für den grenzüberschreitenden Handel zwischen Unternehmen in den EU-Mitgliedstaaten vor, der auf einer Besteuerung grenzüberschreitender Lieferungen im Bestimmungsland basiert. Damit würde die Umsatzsteuerbefreiung innergemeinschaftlicher Lieferungen abgeschafft. Die EU-Kommission brachte dazu am 4. Oktober 2017 einen ersten Legislativvorschlag ein: COM(2017) 569 final.

Als Ersatz für grenzüberschreitende Kontrollen der innergemeinschaftlichen Lieferungen schuf die EU verschiedene Mechanismen zum internationalen Informationsaustausch im Bereich der Umsatzsteuer; diese sollten der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuervermeidung bzw. des grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrugs im Binnenmarkt dienen. Dabei handelte es sich einerseits um MIAS ([TZ 41](#)) und andererseits um konkrete Auskunftersuchen.

Die EU-Kommission und der ERH hatten jedoch festgestellt, dass diese Instrumente zum internationalen Informationsaustausch nicht ausreichend genutzt würden.⁹¹ Auch die Erhebungen des RH im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung ergaben für Österreich ein ähnliches Bild: Es fehlten insbesondere Ressourcen, Spezialisten ([TZ 43](#), [TZ 44](#)) sowie eine stärkere Verankerung im Rahmen der strategischen Zielvereinbarungen aufgrund der Dauer und des Aufwands für diese Verfahren.

Die Erhebungen des RH ergaben, dass den Finanzämtern der Bedarf für eine intensivere Nutzung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten bewusst war. So gab etwa ein Finanzamt an: „Der internationale Informationsaustausch bietet für die Finanzverwaltung große Chancen, die aber nur bei ausreichend vorhandenen IT- und Personalressourcen genutzt werden können.“

- 40.2 Der RH betonte die hohe Relevanz des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten und der internationalen Zusammenarbeit zur Verhinderung von Umsatzsteuerausfällen. Mit deren Hilfe kann den Steuerpflichtigen als general- und spezialpräventive Maßnahme signalisiert werden, dass die Steuerbehörden miteinander kommunizieren und Steuervermeidung auch grenzüberschreitend verfolgen.

Der RH empfahl dem Ministerium angesichts des hohen Umsatzsteuerausfallrisikos, die vorhandenen Instrumente und Methoden zur Aufdeckung von Malversationen und Umsatzsteuerbetrug (MIAS und Auskunftersuchen) weit stärker als bisher zu forcieren und dafür den nachgeordneten Dienststellen die erforderlichen IT- und Personalressourcen sowie Spezialistinnen und Spezialisten für diesen Bereich zur Verfügung zu stellen.

- 40.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass bereits seit dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahr 1995 den Bediensteten der Steuer- und Zollverwaltung MIAS zur Verfügung stehe. Die Funktionsweise von MIAS, Abfragemöglichkeiten und Interpretation der erhaltenen Daten seien in einer Reihe von Schulungen im Rahmen von Veranstaltungen der Bundesfinanzakademie, aber auch in Veranstaltungen direkt in den Finanzämtern/Regionen eingehend geschult worden. Es seien auch spezielle Schulungen für MIAS-Ansprechpersonen in den Dienststellen durchgeführt worden.

⁹¹ COM(2017) 706 final, S. 2

- 40.4 Der RH wies gegenüber dem Ministerium auf die Schwächen von MIAS (TZ 41) sowie dessen höchst unterschiedliche Nutzung in den Finanzämtern hin (TZ 42).

Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem

- 41.1 (1) Der automatische Informationsaustausch fand bei der Umsatzsteuer über MIAS⁹² statt. Basis dafür waren einerseits die Umsatzsteuer–Identifikationsnummern (**UID–Nummern**) und andererseits die Zusammenfassenden Meldungen, mit deren Daten MIAS für Kontrollzwecke befüllt wurde.

Für die Befreiung der innergemeinschaftlichen Lieferungen von der Umsatzsteuer waren gültige UID–Nummern der beiden Geschäftspartner erforderlich. MIAS diente den Unternehmerinnen und Unternehmern einerseits zur Überprüfung der Gültigkeit der UID–Nummer des Geschäftspartners. Zum anderen standen die Daten den Steuerbehörden für Kontrollzwecke zur Verfügung, um sie aus den Zusammenfassenden Meldungen mit den Umsatzsteuererklärungen abzustimmen und ebenfalls die Gültigkeit der UID–Nummern zu überprüfen. Auf Basis dieser Kontrollhandlungen konnten die Steuerbehörden Auskunftersuchen an andere EU–Mitgliedstaaten zur abschließenden Klärung von Sachverhalten stellen – bspw. für Kontrollen, ob in einem Staat steuerbefreite innergemeinschaftliche Lieferungen und beim Geschäftspartner korrespondierend innergemeinschaftliche Erwerbe stattgefunden hatten.

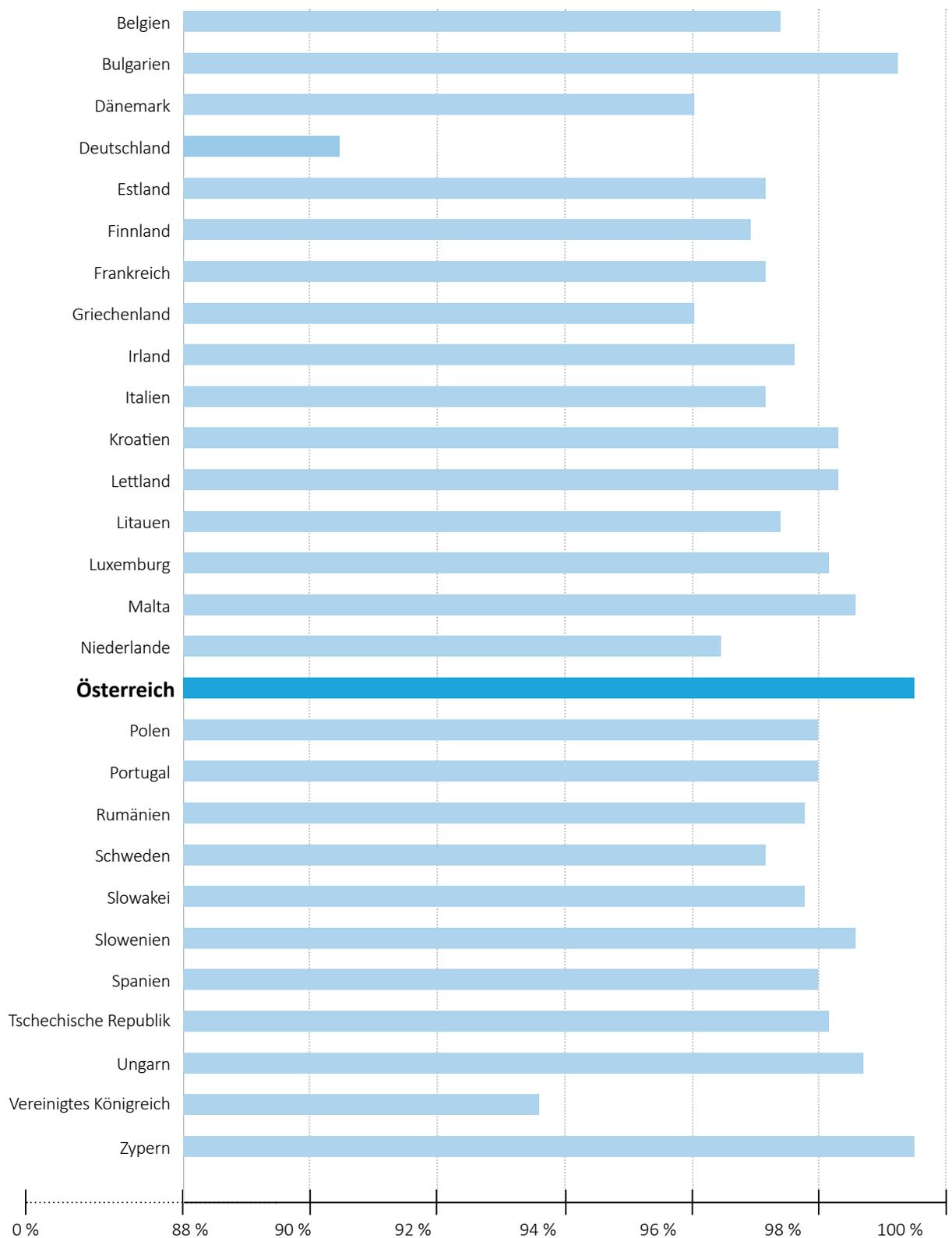
(2) Das Ministerium konnte im Vergleich zu anderen EU–Mitgliedstaaten eine hohe Verfügbarkeit und Nutzung des MIAS durch entsprechende Wartung und Unterstützung gewährleisten. Dazu gehörte u.a. die zeitnahe Eingabe und Berichtigung der Zusammenfassenden Meldungen durch das CLO – sofern diese nicht über FinanzOnline erfolgten – und die Erstellung von monatlichen Listen von falschen UID–Nummern zwecks rascher Korrektur falscher Daten.

Ein EU–weiter Vergleich der EU–Kommission⁹³ aus dem Jahr 2018 ergab, dass Österreich bei der Verfügbarkeit mit 100 % Spitzenreiter war und bei den Antwortzeiten im guten Mittelfeld der EU–Mitgliedstaaten lag.

⁹² Das MIAS ist seit der Abschaffung der Zollgrenzen und des damit zusammenhängenden Wegfalls der Zollunterlagen eine entscheidende Komponente des EU–weiten Umsatzsteuersystems.

⁹³ Präsentation der EU–Kommission im Rahmen des 42. SCIT–Treffens (Standing Committee on Information Technologies) vom 4. Mai 2018

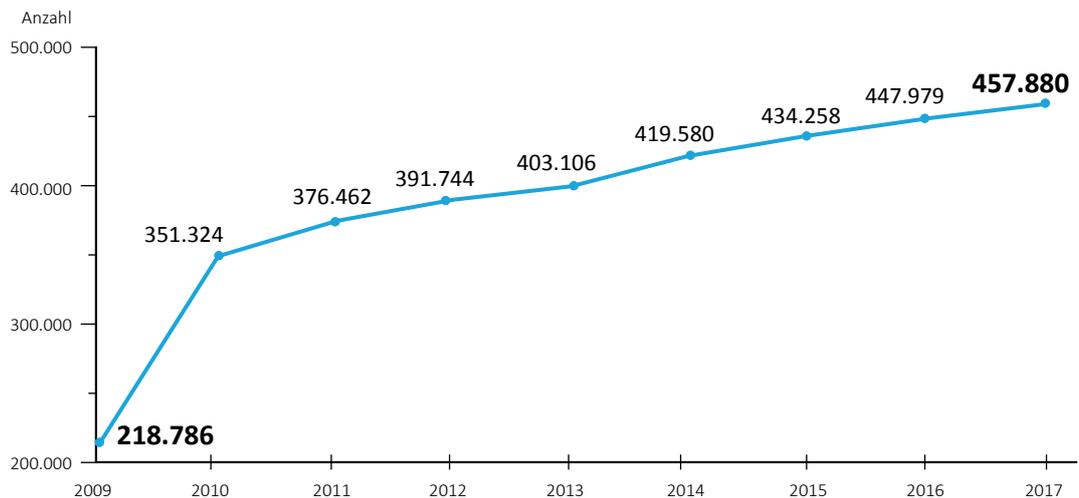
Abbildung 6: Verfügbarkeit des MIAS; 1. Quartal 2017 bis 1. Quartal 2018



Quelle: EU-Kommission

(3) Die Notwendigkeit eines funktionierenden Informationsaustauschs und der dafür erforderlichen Personalressourcen für Bearbeitungen und Kontrollen belegte folgende Darstellung:

Abbildung 7: Anzahl der Zusammenfassenden Meldungen in Österreich; 2009 bis 2017



Quelle: BMF

Wie aus der Abbildung ersichtlich, stieg die Anzahl der allein in Österreich eingebrachten Zusammenfassenden Meldungen von rd. 220.000 im Jahr 2009 auf rd. 460.0000 im Jahr 2017 auf mehr als das Doppelte an. Auswertungen der EU-Kommission zeigten aber auch einen signifikanten Anstieg des EU-weiten Austauschs von MIAS-Daten.

(4) Die Erhebungen des RH und Berichte der EU-Kommission⁹⁴, des ERH und der Internen Revision des Ministeriums ließen jedoch EU-weit folgende Defizite von MIAS erkennen:

a) Mangelnde Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit der MIAS-Datenbank

- Im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung erachteten die Rechnungshöfe aus Belgien, Deutschland und den Niederlanden⁹⁵ im Jahr 2009 „die Verfügbarkeit von Daten im MIAS als zu zeitaufwändig“. Sie empfahlen deshalb, diese zu beschleunigen und die MIAS-Daten zeitnäher auszutauschen. Sie stellten weiters fest, dass auch „die Fehlerbehebung zeitaufwändig und der Überwachungsaufwand der Steuerverwaltung entsprechend hoch“ seien.

⁹⁴ Diese werden in der Folge angeführt.

⁹⁵ „Intra-Community VAT Fraud“, Sonderbericht aus dem Jahr 2009

- Die Interne Revision des Ministeriums stellte im Jahr 2011 zum MIAS fest: „Die Daten weisen zum Teil eine unterschiedliche Qualität im Sinne von Richtigkeit und Vollständigkeit auf, trotzdem sind sie ein wichtiges Indiz, um möglichen Umsatzsteuerbetrug aufzudecken.“
- Die EU-Kommission hatte in einem Bericht „über Verfahren zur Erhebung und Kontrolle der Mehrwertsteuer“ im Jahr 2014 eine Verbesserung der „Aktualität, Vollständigkeit und Genauigkeit der im MIAS-System (...) verfügbaren Daten“ gefordert. Insbesondere wies sie u.a. auf die Problematik der „langen Fristen für die Aktualisierung des Systems“ am Beispiel einzelner Länder hin.⁹⁶ In ihrem Bericht „über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer“⁹⁷ stellte die EU-Kommission im Jahr 2014 fest, dass es „weiterhin Diskrepanzen und nachträgliche Korrekturen von MIAS-Daten“ gebe. Sie empfahl im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Daten, dass „alle Mitgliedstaaten Maßnahmen einführen, um die MIAS-Datenbank auf aktuellem Stand zu halten“.
- Der ERH bemerkte im Jahr 2015, dass die „Bereitstellung von Informationen zu innergemeinschaftlichen Umsätzen über das MIAS gelegentlich unzuverlässig“ sei.⁹⁸
- Die vom RH überprüften Finanzämter bemängelten die Verfügbarkeit der MIAS-Daten und die Dauer der Abfragen. Die Daten in den Zusammenfassenden Meldungen und damit die Qualität der MIAS-Daten seien mangelhaft. Aus diesem Grund seien die Abstimmungen und Abgleiche sehr arbeitsintensiv und aufwendig und würden einen hohen Prüfaufwand verursachen, der oftmals nicht zur Aufdeckung von Betrug, sondern von Fehl- oder Nichtmeldungen der Unternehmer bzw. zu zeitlichen Differenzen geführt habe. Solche Fälle trugen dazu bei, dass die Finanzämter den MIAS-Kontrollen keinen hohen Nutzen beimaßen. Jene Finanzämter, die MIAS intensiver in Anspruch nahmen (TZ 42), erachteten es hingegen als wichtiges Instrument der Betrugsbekämpfung, trotz des damit verbundenen Aufwands. Neben dem erhöhten Steueraufkommen aufgrund konkreter Prüfungshandlungen und der damit verbundenen Aufdeckung von Betrugsfällen seien Betrugsmuster frühzeitig erkannt und Betrugshandlungen durch die Zusammenarbeit in der EU unterbunden worden.

b) Fehlende elektronische Überprüfung der UID-Nummern bei Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen

Die vom RH überprüften Finanzämter machten darauf aufmerksam, dass die Unternehmerinnen und Unternehmer eine Zusammenfassende Meldung auch mit einer darin enthaltenen ungültigen UID-Nummer elektronisch einreichen konnten. Die Gültigkeit von UID-Nummern sollte jedoch bereits bei der Eingabe der

⁹⁶ COM(2014) 69 final vom 12. Februar 2014

⁹⁷ COM(2014) 71 final vom 12. Februar 2014

⁹⁸ Sonderbericht des ERH Nr. 24: „Bekämpfung des innergemeinschaftlichen MwSt.-Betrugs: Weitere Maßnahmen sind erforderlich“, S 23 f.

Zusammenfassenden Meldungen überprüft werden. Gegebenenfalls sollte eine sofortige Fehlermeldung die Annahme der Zusammenfassenden Meldung verhindern.

Das Ministerium bestätigte die Wahrnehmung der Finanzämter. Mit der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen war nur eine technische Überprüfung der UID-Nummern hinsichtlich der in der EU vorgegebenen Konstruktionsregeln verbunden. Eine Überprüfung der Gültigkeit erfolgte nicht. Eine solche würde die elektronische Erfassung der Zusammenfassenden Meldungen stark verzögern bzw. blockieren und das MIAS-System durch Überlastung zum Absturz bringen. Problematisch sei, dass der Zeitpunkt der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen nicht ident ist mit dem Zeitpunkt der Lieferung.

Der RH stellte fest, dass die fehlende elektronische Überprüfung der UID-Nummer bei Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen für die Finanzverwaltung einen hohen Arbeitsaufwand bedeutete. So wurden die Unternehmerinnen und Unternehmer zunächst elektronisch aufgefordert, ihre Daten in den Zusammenfassenden Meldungen in FinanzOnline zu korrigieren.⁹⁹ Dabei kam es oftmals zu Rückfragen in den Finanzämtern. Erfolgte nach dreimaliger Aufforderung keine Korrektur, mussten die Finanzämter die Liste der ungültigen UID-Nummern abarbeiten.

Der Rückgang der von anderen EU-Mitgliedstaaten an Österreich gemeldeten ungültigen UID-Nummern um mehr als die Hälfte von rd. 128.000 im Jahr 2016 auf rd. 63.000 im Jahr 2017 zeigte, dass die Bemühungen des Ministeriums, eine korrekte Eingabe der UID-Nummern des Geschäftspartners durch die Unternehmerinnen und Unternehmer selbst zu erwirken, erfolgreich waren. Auch die von den Finanzämtern zu bearbeitenden Fälle verringerten sich im Jahr 2017 um rund ein Viertel von rd. 4.700 im Jahr 2016 auf rd. 3.500.

Wie sich zeigte, entfielen mehr als 60 % der Fehlermeldungen auf Deutschland. Das Ministerium begründete dies damit, dass die UID-Nummern nicht (zeitnah) zum Zeitpunkt der Lieferung überprüft worden seien; weiters sei dies auch auf die rückwirkenden Begrenzungen der UID-Nummern in Deutschland zurückzuführen.

c) Rückwirkende Begrenzung von UID-Nummern

Die EU-Kommission kritisierte im Jahr 2014 die rückwirkende Begrenzung der UID-Nummern durch mehrere EU-Mitgliedstaaten als problematisch. Sie empfahl, „das tatsächliche Datum der Löschung der Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer gemäß dem Grundsatz der Transparenz und Rechtssicherheit in der Internetversion des MIAS sichtbar“ zu machen.¹⁰⁰

⁹⁹ Bei Zusammenfassenden Meldungen in Papierform erfolgten diese Korrekturen durch das CLO.

¹⁰⁰ COM(2014) 69 final vom 12. Februar 2014, S. 8

Die vom RH überprüften Finanzämter wiesen auf den erhöhten Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit rückwirkend begrenzten UID-Nummern durch einige EU-Mitgliedstaaten¹⁰¹ hin. Die Problematik bestand darin, dass die UID-Nummer des ausländischen Geschäftspartners zum Zeitpunkt des Leistungsaustauschs gültig war, ein von der österreichischen Unternehmerin bzw. vom österreichischen Unternehmer zeitnah durchgeführtes Bestätigungsverfahren zum gleichen Ergebnis kam, jedoch anlässlich einer späteren behördlichen Überprüfung diese UID-Nummer im MIAS als ungültig aufschien. Das Ministerium hatte diese unbefriedigende Situation auch in den Gremien der EU thematisiert.

d) Unterschiedliche Rechtsvorschriften insbesondere im Hinblick auf die Vergabe von UID-Nummern und deren Begrenzung

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern“ (Reihe Bund 2014/1) empfohlen, darauf hinzuwirken, dass zwecks Minimierung des Ausfallsrisikos bei der Umsatzsteuer in der EU einheitliche, klare Vorgaben für die Begrenzung von UID-Nummern verankert werden. Bisher fand keine Vereinheitlichung des Systems statt.

Die vom RH überprüften Finanzämter wiesen auf die Komplexität der unterschiedlichen Rechtsvorschriften innerhalb der EU hin. Ein Finanzamt gab etwa an, es sei problematisch, „dass die Regelungen betreffend die Gültigkeit der UID (Vergabe, Begrenzung, Wiederaufleben etc.) offensichtlich unterschiedlich ausfallen und weder Unternehmen noch Behörde[n] die Kenntnis sämtlicher Regelungen der MS [Anmerkung: EU-Mitgliedstaaten] zuzumuten ist (bzw. die entsprechenden Informationen gar nicht zur Verfügung stehen)“.

e) Überwachung der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Bericht „Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer“ (Reihe Bund 2009/13) empfohlen, die Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen elektronisch zu überwachen. Der RH stellte nunmehr fest, dass eine derartige Überwachung noch immer nicht stattfand.

f) Daten in der Zusammenfassenden Meldung

In der Zusammenfassenden Meldung waren die UID-Nummern der jeweiligen Geschäftspartner und der Gesamtwert aller an diese ausgeführten innergemeinschaftlichen Lieferungen und Dienstleistungen für den Meldezeitraum anzugeben. Aufgrund der Summierung der Bemessungsgrundlagen in der Zusammenfassenden Meldung und der Umsatzsteuervoranmeldung war im Rahmen der Prüfungs-

¹⁰¹ insbesondere Deutschland, Frankreich, Italien

handlungen durch die Finanzverwaltung nur ein Abgleich von Gesamtbeträgen möglich. Bei Abweichungen war es schwierig und zeitaufwendig, den Grund dafür zu finden. Durch die Aufteilung der Lieferungen könnte auch eine Überprüfung der UID-Nummer zum Zeitpunkt der Lieferung stattfinden und damit ein direkter Konnex zur jeweiligen Lieferung hergestellt werden.

- 41.2 (1) Der RH erachtete MIAS – angesichts fehlender anderer Kontrollmöglichkeiten steuerfreier innergemeinschaftlicher Lieferungen – grundsätzlich als notwendiges und nützliches Instrument für den Datenaustausch, um steuerbefreite innergemeinschaftliche Lieferungen zu überwachen. MIAS war damit auch ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs. Der RH anerkannte deshalb die Bemühungen des Ministeriums im Hinblick auf die Verfügbarkeit und den Support in Österreich und die daraus resultierende gute Stellung im EU-weiten Vergleich.

Angesichts der Schätzungen über das Ausmaß des grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrugs von rd. 50 Mrd. EUR pro Jahr (rund ein Drittel der gesamten Umsatzsteuerlücke – [TZ 39](#), [TZ 40](#)) wäre jedoch nach Ansicht des RH eine umfassende, rasche und effektive Nutzung aller Instrumentarien des internationalen Informationsaustauschs unabdingbar. Deshalb wäre die Beseitigung der seit Jahren aufgezeigten Defizite vordringlich.

Nach Ansicht des RH bedurfte es in der EU dringend eines Maßnahmenpakets, um die Vollständigkeit, Richtigkeit, Zeitnähe, Gültigkeit und Verfügbarkeit der MIAS-Daten für alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen zu gewährleisten und damit das Potenzial des Systems zu nutzen. Ziel sollte ein zuverlässiges und aktuelles MIAS sein, in dem Daten über innergemeinschaftliche Umsätze den Abgabenbehörden so schnell wie möglich zur Verfügung stehen.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass die Zweckmäßigkeit und die Effizienz der Umsatzsteuerkontrollen von der MIAS-Funktionsfähigkeit und der Aktualität und Gültigkeit der Daten abhängig waren. Der RH kritisierte, dass die Wirksamkeit des MIAS aufgrund der aufgezeigten Defizite insbesondere im Hinblick auf die Verfügbarkeit und die Datenqualität beeinträchtigt war. Dies führte dazu, dass es seinen Zweck nicht ausreichend erfüllen konnte, weil gerade im Bereich des Umsatzsteuerbetrugs die Zeitnähe von hoher Relevanz war. Andererseits nahmen unnötige Abstimmarbeiten Ressourcen in Anspruch, die für zielgerichtete Prüfungshandlungen zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen verwendet werden sollten. Angesichts des Aufwands für steuerlich nicht relevante Abstimmungsarbeiten stellten die Bediensteten die Zweckmäßigkeit von MIAS zu Recht in Frage. Eine Qualitätssteigerung würde insbesondere zur Verbesserung der Nutzung des MIAS im Hinblick auf seinen tatsächlichen Zweck – der Aufdeckung von grenzüberschreitendem Betrug bzw. Malversationen und der gleichmäßigen Besteuerung – führen.

Der RH empfahl dem Ministerium, sich in der EU für ein funktionierendes MIAS einzusetzen, damit dessen Verfügbarkeit – insbesondere in Zeiten verstärkter gleichzeitiger Nutzung – und damit auch dessen Wirkung und Zuverlässigkeit in allen EU-Mitgliedstaaten jederzeit und vollumfänglich gewährleistet sind. Dafür wären folgende Schritte erforderlich:

- bestehende Probleme in den EU-Mitgliedstaaten wären gemeinsam zu identifizieren,
- die EU-Kommission sollte gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten Lösungsvorschläge ausarbeiten und
- betroffene EU-Mitgliedstaaten wären unter aktiver Mithilfe des Ministeriums bei der Umsetzung zu unterstützen, weil auch Österreich von einer verbesserten Datenqualität im MIAS profitieren könnte.

(2) Der RH anerkannte die Bemühungen des Ministeriums, die MIAS-Daten aktuell zu halten, indem es die Korrektur ungültiger UID-Nummern durch die Unternehmerinnen und Unternehmer bzw. in weiterer Folge durch die Finanzämter veranlasste. Dies führte zu einer Verringerung der ungültigen bzw. falschen UID-Nummern. Dennoch ergab sich aufgrund ungültiger UID-Nummern weiterhin ein unnötiger Abstimmungsaufwand für die Finanzämter, weil MIAS weiterhin nicht über tagesaktuelle Daten verfügte. Dieses Defizit beeinträchtigte die Wirksamkeit des MIAS.

Der RH empfahl dem Ministerium, in der EU auf eine zeitnahe Überprüfung der Gültigkeit von UID-Nummern hinzuwirken. Dabei sollte eine rechtsgültige Abgabe einer Zusammenfassenden Meldung – innerhalb der gesamten EU einheitlich – erst dann möglich sein, wenn mit einer vorgelagerten elektronischen Kontrolle sichergestellt ist, dass die angegebenen UID-Nummern zum Zeitpunkt der Leistungserbringung gültig waren.

Zusätzlich würde es eine Effizienzsteigerung in der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs bedeuten, müssten die Unternehmerinnen und Unternehmer die Lieferungen und Leistungen in den Zusammenfassenden Meldungen getrennt darstellen.

Deshalb empfahl der RH dem Ministerium, darauf hinzuwirken, für jede Lieferung oder Leistung – eventuell ab einem bestimmten Schwellenwert – Angaben in den Zusammenfassenden Meldungen vorzusehen.

(3) Der RH wies darauf hin, dass die mangelnde Qualität der MIAS-Daten auch auf uneinheitliche Rechtsvorschriften in der EU – insbesondere im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung der UID-Nummern – zurückzuführen war. Er bemängelte, dass die Abgabenbehörden sowie Unternehmerinnen und Unternehmer deshalb nicht auf die Gültigkeit der Daten vertrauen konnten.

Der RH empfahl dem Ministerium, darauf hinzuwirken, dass die in der EU an sich harmonisierte Umsatzsteuer in allen EU-Mitgliedstaaten mit denselben Verfahren und Kontrollmechanismen und auf einheitlichen Rechtsvorschriften basierend vollzogen werden kann. Dies gilt insbesondere für das Problem der rückwirkenden Änderungen der UID-Nummern in einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Jedenfalls sollte das MIAS EU-weit nicht nachträglich veränderbare Angaben über die Gültigkeit von UID-Nummern im Zeitpunkt der Leistungserbringung enthalten.

(4) Der RH bemängelte erneut, dass immer noch keine elektronische Überwachung der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen stattfand. Eine solche könnte jedoch die Vollständigkeit der Daten im MIAS gewährleisten.

Der RH wiederholte deshalb seine Empfehlung aus dem Jahr 2009, die Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen elektronisch zu überwachen.

41.3 (1) Das Ministerium vertrat in seiner Stellungnahme zur Verfügbarkeit, Wirkung und Zuverlässigkeit des MIAS die Ansicht, dass aus IT-Sicht kein Handlungsbedarf in Österreich bestünde. Die Verfügbarkeit und Qualität der MIAS-Daten hätten sich EU-weit stark verbessert. Durch die Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen über FinanzOnline (Online bzw. Datenstromübermittlung) stünden die Daten unverzüglich zur Verfügung. Fehler, die durch manuelle Erfassung und Scanner verursacht worden seien, würden durch die Online- bzw. Datenstromübermittlung nicht mehr auftreten. Mit der MIAS-Hochverfügbarkeitslösung stünden österreichische Daten permanent zu 99,9 % zur Verfügung. Bei bestimmten Mitgliedstaaten gebe es Datenprobleme (z.B. Frankreich und Estland). Diese Probleme sollten mit diesen Mitgliedstaaten bilateral in SCAC-Meetings besprochen werden.

(2) Auch zur zeitnahen Überprüfung der Gültigkeit von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern gab das Ministerium an, dass aus IT-Sicht kein Handlungsbedarf in Österreich bestehe. Das Bestätigungsverfahren werde über FinanzOnline – insbesondere seit Einführung des Webservices für UID-Bestätigungen – sehr intensiv genutzt (mehrere Millionen Bestätigungen pro Jahr). Bei bestimmten Mitgliedstaaten gebe es diesbezüglich Datenprobleme. Diese Probleme sollten mit diesen Mitgliedstaaten bilateral in SCAC-Meetings besprochen werden.

(3) In seiner Stellungnahme führte das Ministerium weiters aus, dass Angaben in den Zusammenfassenden Meldungen für jede Lieferung oder Leistung nur einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für inländische Unternehmer bedeuten würden, der in keiner Relation zu dem damit möglicherweise zu erreichenden Kontrollzweck stehen könne, weil hinsichtlich der Zurverfügungstellung der MIAS-Daten laut Art. 21 Zusammenarbeitsverordnung 904/2010/EU für die Zusammenfassende Meldung jeweils der Gesamtwert der anzugebenden Umsätze im Meldezeitraum

zugänglich zu machen sei und somit ein weiteres Aufsplitten auf jede Lieferung oder Leistung unionsrechtlich nicht vorgesehen sei.

Im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2019 solle vorbehaltlich des parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozesses in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1910 eine Anpassung der materiell–rechtlichen Voraussetzungen der Steuerbefreiung von innergemeinschaftlichen Lieferungen erfolgen.

Die Zusammenfassende Meldung gemäß Art. 21 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz 1994 sei verpflichtend elektronisch über FinanzOnline (Eingaben/Erklärungen) innerhalb der vorgesehenen Erklärungsfrist zu übermitteln, sodass unter diesem Gesichtspunkt eine elektronische Überwachung der Abgabe bereits erfolgen könne.

(4) Laut Stellungnahme des Ministeriums würden einige Mitgliedstaaten rückwirkend Umsatzsteuer–Identifikationsnummern löschen, was grundsätzlich nicht der Fall sein sollte. Österreich werde daher diesen Umstand im SCAC ansprechen, da dies für die Unternehmen unangenehme Folgen habe.

(5) In Bezug auf die elektronische Überwachung der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen blieb das Ministerium bei seiner ursprünglichen Stellungnahme zum RH–Bericht aus 2009. Eine solche finde nicht statt, weil es keine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe einer Zusammenfassenden Meldung für jene Zeiträume gebe, in denen keine zu meldenden Lieferungen und sonstigen Leistungen erfolgen.

41.4 (1) Der RH hatte die gute Funktionalität und Verfügbarkeit von MIAS in Österreich positiv hervorgehoben. Um die Funktionalitäten von MIAS möglichst umfassend und v.a. rasch nutzen zu können, wären die im Rahmen der Erhebungen des RH aufgezeigten Probleme in den zuständigen EU–Gremien mit dem Ziel zu thematisieren, gemeinsam Lösungsvorschläge auszuarbeiten.

(2) In Bezug auf die Umsatzsteuer–Identifikationsnummern wertete der RH die beabsichtigten Bemühungen des Ministeriums grundsätzlich positiv, die Probleme mit bestimmten EU–Mitgliedstaaten besprechen zu wollen. Allerdings sollten diese Themen auch und v.a. EU–weit in den EU–Gremien mit allen EU–Mitgliedstaaten besprochen werden, weil auch alle EU–Mitgliedstaaten davon betroffen sind. Ziel der Gespräche sollte eine einheitliche Vorgangsweise im Zusammenhang mit der rechtsgültigen Abgabe einer Zusammenfassenden Meldung sein. Es wäre sicherzustellen, dass eine solche erst dann erfolgen kann, wenn mit einer vorgelagerten elektronischen Kontrolle die Gültigkeit der angegebenen UID–Nummern zum Zeitpunkt der Leistungserbringung festgestellt ist.

(3) Der RH empfahl die detaillierte Darstellung der Lieferungen und Leistungen in den Zusammenfassenden Meldungen, weil sich eine Abstimmung im Rahmen der

Prüfung durch die Finanzämter und die Zuordnung der Differenzen bei einer Vielzahl an Geschäftsvorgängen als schwierig und aufwendig erwies. Die getrennte Darstellung ist unionsrechtlich nicht verpflichtend vorgesehen; es ist jedoch zulässig, in der Zusammenfassenden Meldung weitere Angaben zu machen.

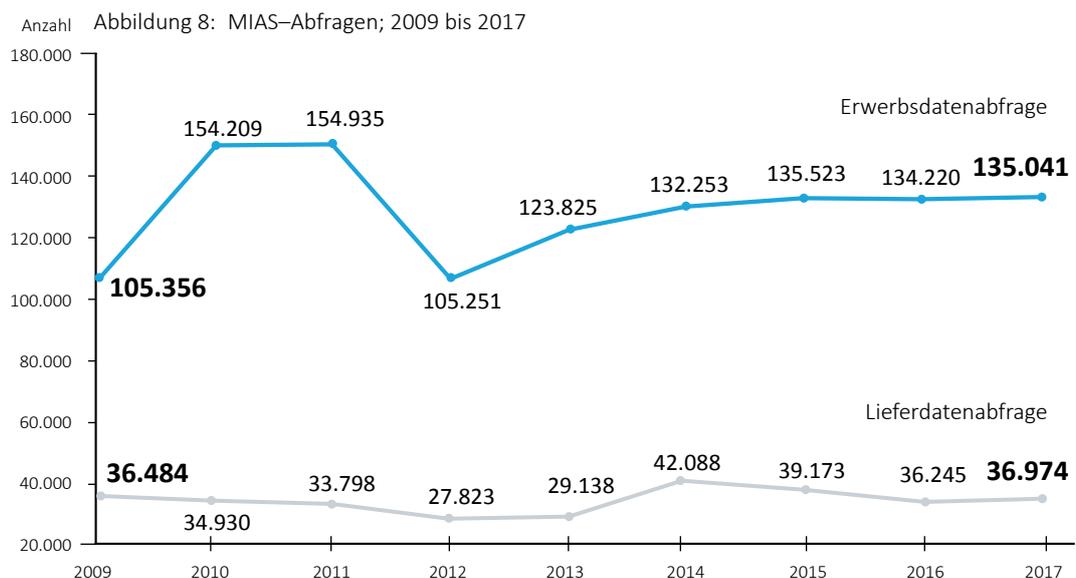
Da sowohl für das Ministerium als auch für den RH die Bekämpfung des Steuerbetrugs von zentraler Bedeutung ist, wäre eine Kosten–Nutzen–Analyse durch das Ministerium zweckmäßig, mit der ein erhöhter Verwaltungsaufwand mit dem zu erreichenden Kontrollzweck sowie der erreichbaren Prävention abgewogen werden sollte.

(4) Der RH hatte in seinem Bericht zur „Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer“ (Reihe Bund 2009/13, TZ 17) auf Kontrolllücken hingewiesen, die durch die fehlende Überwachung der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen entstehen können.

MIAS–Nutzung durch die Finanzämter

- 42.1 (1) Die Finanzämter nutzten MIAS aufgrund interner Vorgaben bzw. bestimmter Risikoanalysen für Innen– und Außenprüfungshandlungen. Bei Bedarf stellten sie auf Basis dieser Kontrollhandlungen Auskunftersuchen zur abschließenden Klärung des Sachverhalts.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der MIAS–Abfragen durch die Finanzämter in den Jahren 2009 bis 2017:



Quelle: BMF

Obwohl die Zusammenfassenden Meldungen von 2009 bis 2017 auf mehr als das Doppelte anstiegen, blieben die Lieferdatenabfragen im MIAS durch die Finanzämter im gleichen Zeitraum nahezu gleich; die Erwerbsdatenabfragen stiegen um knapp 30 %. Der hohe Anstieg bei den Erwerbsdatenabfragen in den Jahren 2010 und 2011 war auf eine MIAS-Aktion des Ministeriums im Jahr 2010 zurückzuführen.

(2) Die Nutzung der MIAS-Daten war in den Finanzämtern unterschiedlich ausgeprägt. Manche Finanzämter nutzten MIAS standardisiert, andere erachteten den Abgleich der Erklärung mit den MIAS-Daten als Teil der Prüfungsschwerpunktsetzung. Die Intensität und Häufigkeit hingen von der Einschätzung der Qualität und des Nutzens der MIAS-Daten durch das jeweilige Finanzamt ab. Andere Einflussfaktoren waren die notwendigen bzw. verfügbaren Ressourcen und das spezifische Know-how, welches wiederum von der Intensität der bisherigen Nutzung von MIAS, von Schulungen und von der regionalen Unterstützung abhing.

Die Interne Revision des Ministeriums hatte bereits in einem Bericht aus dem Jahr 2011 empfohlen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dahingehend zu schulen, wie die Differenzen zwischen MIAS und Umsatzsteuererklärungen im Rahmen der Innenprüfungen aufzuklären wären.

(3) Die Erhebungen des RH ergaben, dass durch die MIAS-Abgleiche bzw. -Abfragen und etwaige daraus resultierende Auskunftersuchen – neben der generalpräventiven Wirkung – steuerliche Erfolge erzielt wurden. Ein beispielhafter Fall zeigte den hohen Nutzen der MIAS-Daten für die Aufdeckung falscher Besteuerungsgrundlagen. Die Risikoanalysen des Ministeriums im Rahmen der Abstimmung der Umsatzsteuererklärung mit den MIAS-Daten ergaben jährlich Hinweise für die Innenprüfung der Steuererklärungen; dennoch erfolgten erklärungsgemäße Veranlagungen. Erst bei einer Außenprüfung, die der Innendienst nach einem Bearbeiterwechsel veranlasste, wurden die falschen Besteuerungsgrundlagen korrigiert; das steuerliche Mehrergebnis betrug rd. 190.000 EUR. Dieses betraf nicht nur die Umsatzsteuer, sondern auch die Einkommensteuer, weil im Zuge dieser Prüfung auch nicht versteuerte Einnahmen aufgedeckt wurden.

42.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Intensität und die Qualität der Nutzung von MIAS in den Finanzämtern höchst unterschiedlich war und die Nutzung seit Jahren nahezu gleich blieb, obwohl MIAS als Instrument zur Aufdeckung und präventiver Verhinderung von grenzüberschreitenden Umsatzsteuerausfällen unbestritten ist.

Gleichzeitig zeigte der erwähnte Fall, dass Innenprüfungshandlungen ohne ausreichende fachliche Kompetenz im Umgang mit MIAS und ohne ausreichende Praxis bzw. Schulung trotz der vorhandenen Informationen zu steuerlich falschen Ergebnissen führten. Dadurch blieb vorhandenes Kontrollmaterial und damit ein wesentliches Instrument des automatischen Informationsaustauschs ungenutzt.

Der RH empfahl dem Ministerium, für eine verstärkte und effiziente Nutzung von MIAS

- die Prüfung der Daten aus MIAS bzw. den Zusammenfassenden Meldungen in die Zielvorgaben für die Finanzämter einzubeziehen und damit das Augenmerk auf deren Kontrolle zu lenken,
- schwerpunktartige Prüfungen durch die Finanzämter – basierend auf MIAS–Auswertungen – mit dem Ziel einer nachhaltigen Nutzung von MIAS durchzuführen,
- die Nutzung von Daten aus MIAS durch fachliche Unterstützung proaktiv zu forcieren und
- fachspezifische Schulungen für die Bediensteten durchzuführen und dabei die Funktionalitäten und den Nutzen von MIAS aufzuzeigen.

42.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums erfolge die Prüfung der Daten aus MIAS im Zuge der Innenprüfung durch mehrere Vorbescheidkontrollen. Diese Kriterien würden laufend evaluiert und bei Bedarf angepasst.

42.4 Der RH anerkannte grundsätzlich die Kontrollarchitektur des Ministeriums. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass er im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung Defizite aufzeigte, denen u.a. mit gezielten fachspezifischen Schulungen und einer nachhaltigen Nutzung von MIAS zu begegnen wäre.

Risikoanalysen und frühzeitige Prüfungen durch Spezialisten

Umsatzsteuer–Betrugsbekämpfungs–Competence–Center

43.1 (1) Die Erhebungen und Prüfungen im Bereich des Umsatzsteuerbetrugs – insbesondere im Fall grenzüberschreitender Sachverhalte – erforderten spezielles Know–how. Zudem standen ihre Ressourcenintensität und Verfahrensdauer den Zielvorgaben für die Finanzämter entgegen. Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“ (Reihe Bund 2011/9) darauf hingewiesen, dass „die mit den Zielvereinbarungen für die operativen Teams der Finanzämter verfolgten Messgrößen überwiegend auf den steuerredlichen Teil der Abgabepflichtigen und damit auf die Serviceorientierung und kundenfreundliche rasche Abwicklung ausgerichtet“ waren. „Die Tatsache, dass Betrugshandlungen und steuerschädliche Handlungen aufwändige Erhebungs– und

Ermittlungstätigkeiten und koordinierte Verwertung von Informationen voraussetzen, fand keine Berücksichtigung.“

(2) Das Ministerium beauftragte Ende 2015 die Steuerfahndung mit einem Pilotprojekt für den Aufbau eines Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfungskompetenz-Center (**USt-BBCC**) zur zielgerichteten Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs. Zielsetzungen des befristeten Pilotprojekts waren die One-Stop-Shop-Bearbeitung von Umsatzsteuerbetrugssachverhalten zur Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung, die Bündelung von Prüfungs- und Fahndungs-Know-how, die Reduzierung von Schnittstellen, der Aufbau von Expertise in der operativen Anwendung und die Prävention. Das Pilotteam setzte sich aus rd. 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen, die aus verschiedenen Organisationseinheiten des Ministeriums stammten. Das ursprünglich bis Ende 2017 laufende Projekt wurde aufgrund von ersten Erfolgen bis Mitte 2018 verlängert, um weitere Erfahrungswerte und Informationen für eine Überführung in den Regelbetrieb zu sammeln.

Nach Angaben des Ministeriums sei die Fallauswahl des USt-BBCC aus den Eurofisc-Meldungen erfolgt; dies habe nach eingehenden Analysen zu gezielten Überprüfungsverfahren und in weiterer Folge zu Mehrergebnissen, zu zusätzlichen Amtshilfeersuchen an andere Steuerverwaltungen und zur Einleitung von multilateralen Prüfungsverfahren geführt.

In einem Bericht über das Pilotprojekt vom September 2017 kam das Ministerium zum Ergebnis, dass der investierte Ressourcenaufwand mit der Komplexität der geprüften Sachverhalte und den in jedem Fall erforderlichen Sachverhaltsermittlungsmaßnahmen im Ausland zusammenhänge. Diese Ermittlungsmaßnahmen seien für eine lückenlose Aufklärung eines Umsatzsteuer-Karussells bzw. einer Umsatzsteuer-Betrugskette unumgänglich.

Im April 2018 beschloss das Ministerium die Überführung des Pilotbetriebs mit zwei Teams in den Regelbetrieb. Entscheidungsgrundlage waren die bisher erzielten Ergebnisse mit 29 abgeschlossenen Fällen und einem steuerlichen Mehrergebnis von 31,7 Mio. EUR.

(3) Auch die überprüften Finanzämter thematisierten für diesen Bereich einen Bedarf an Spezialistinnen und Spezialisten außerhalb der Zielvereinbarungen, weil die Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer rasches Handeln und Spezialwissen erfordere. Der Nachweis des Betrugs koste überdurchschnittliche Ressourcen und dauere länger als normale Prüfungsmaßnahmen. Die Finanzämter erachteten deshalb eine Forcierung des USt-BBCC als sinnvoll und erstrebenswert. Sie sahen aber auch Bedarf für eigene Spezialteams in ihren Finanzämtern, in denen Steuerbetrug von Praktikern mit Fachkenntnissen abseits vom laufenden Tagesgeschäft und den für diese geltenden Zielvereinbarungen bekämpft werden könne.

43.2 Der RH anerkannte die stetigen Bemühungen des Ministeriums im Hinblick auf eine laufende Verbesserung der Betrugsbekämpfung – insbesondere im Bereich der Umsatzsteuer. Der RH erachtete den Aufbau des USt–BBCC als effizient und sinnvoll, weil damit die Umsatzsteuer–Betrugsbekämpfung durch Spezialistinnen und Spezialisten unter Vermeidung von Schnittstellen außerhalb der Zielvereinbarungen erfolgte und eine optimierte Bündelung der Betrugsbekämpfungskapazitäten und des Know–how erreicht werden konnte. Zudem konnten die Spezialistinnen und Spezialisten durch die laufende und fachkundige Nutzung der Instrumente des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten – insbesondere MIAS und Auskunftersuchen – Expertise aufbauen. Im Hinblick auf die bereits erzielten Erfolge in einem betrugsanfälligen Steuerbereich befürwortete der RH die Einrichtung von zwei USt–BBCC–Spezialteams im Regelbetrieb.

Nach Ansicht des RH war die Ansiedlung des USt–BBCC in der Steuerfahndung im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Sachverhalte von Vorteil, weil dort die Informationen und das Know–how des CLO, des österreichischen Eurofisc–Vertreters sowie der Betrugsspezialisten gebündelt waren.

Der RH vertrat jedoch die Ansicht, dass Umsatzsteuerbetrug österreichweit nicht allein durch das im Fahndungsbereich der Steuerfahndung angesiedelte USt–BBCC bekämpft werden konnte. Es sollten vielmehr auch die Finanzämter in der Lage sein, die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs rasch und mit ausreichenden Ressourcen durchzuführen. Der RH wies deshalb kritisch auf den Zielkonflikt zwischen den Zielvereinbarungen für die Finanzämter und den – vom Ministerium selbst in seinem Projektbericht zum USt–BBCC angeführten – hohen Ressourcenaufwand und die überdurchschnittliche Dauer komplexer Betrugsfälle hin.

Der RH empfahl dem Ministerium, für die beiden USt–BBCC–Teams bedarfs– und risikoorientiert ausreichend (Personal–)Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Weiters sollte das Ministerium den Bedarf für jene Spezialistinnen und Spezialisten in den Finanzämtern – insbesondere in den Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis – erheben, die für die Aufarbeitung komplexer Betrugsfälle bzw. –muster außerhalb der für die Finanzämter bestehenden Zielvereinbarungen mit einem erhöhten Ressourceneinsatz tätig werden können. Diese Personen sollten als Schnittstelle zum USt–BBCC agieren und mit den Funktionalitäten des MIAS und anderer Instrumente des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten vertraut sein.

43.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei das USt–BBCC am 1. Jänner 2019 mit zwei Teams (1,8 VZÄ) in die Linienorganisation der Steuerfahndung, Fahndungsbereich, eingegliedert worden.

Eine Aufgabenstellung des USt–BBCC sei neben der eigenständigen Bearbeitung und Erledigung von Umsatzsteuerbetrugsfällen u.a. die Unterstützung der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung bei der Durchführung von Maßnahmen im Bereich der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung. Der damit verbundene Wissenstransfer führe zum Auf– bzw. Ausbau von spezifischem Know–how bei der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung in den Ämtern und damit zu einer Ausweitung der Prüfungsaktivitäten in diesem Bereich. Damit werde eine bundesweite Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug gewährleistet, wobei die komplexen Fälle unmittelbar durch das USt–BBCC abgedeckt würden. Inwieweit dies durch die derzeitigen Prüferkapazitäten des USt–BBCC weiterhin sichergestellt werden könne, werde entsprechend der Schwerpunktsetzungen bedarfsgerecht evaluiert und gegebenenfalls würden entsprechende Anpassungen erfolgen.

(2) Im Zusammenhang mit der Erhebung des Bedarfs für Spezialistinnen und Spezialisten verwies das Ministerium dazu auf seine Stellungnahme zu TZ 22.

- 43.4 Nach Ansicht des RH sollte das Ministerium im Rahmen der „Modernisierung der Steuer– und Zollverwaltung“ nicht nur in den Betrugsbekämpfungseinheiten, sondern auch in den beiden Finanzämtern und deren Dienststellen den Bedarf an Spezialistinnen und Spezialisten für die Aufarbeitung komplexer Betrugsfälle und –muster erheben. Auf Basis dieser Erhebung wären die Spezialistinnen und Spezialisten entsprechend einzusetzen. Diese Personen sollten als Schnittstelle zum USt–BBCC agieren und mit den Funktionalitäten des MIAS und anderer Instrumente des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten vertraut sein.

Zeitnahe Risikoanalyse und Prüfungshandlungen

- 44.1 (1) Wie die EU–Kommission bereits in einem Bericht aus dem Jahr 2014 feststellte, sei „eines der entscheidenden Merkmale des Karussellbetrugs (...) die Geschwindigkeit der Umsätze und die Art und Weise, wie ‘Missing Traders’ verschwinden, nachdem ein innergemeinschaftlicher Erwerb erfolgt ist. Entsprechend wichtig ist ein schneller und reibungsloser Informationsaustausch, um diesem Betrug einen Riegel vorzuschieben“.¹⁰²

Auch die überprüften Finanzämter wiesen auf den schnellen Handlungsbedarf zur Aufdeckung und Verhinderung von Betrugsfällen und Früherkennung von Betrugsmodellen hin. Eine Beschleunigung der Informationsbeschaffung und Weiterleitung (EU–weites Informationssystem ähnlich MIAS) wäre der Schadensbegrenzung beim Umsatzsteuerbetrug in den EU–Mitgliedstaaten und der proaktiven Betrugsbekämpfung sehr förderlich.

¹⁰² Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EU) 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, COM(2014) 71 final vom 12. Februar 2014

(2) Dennoch bestanden Hindernisse, die einer raschen, effektiven und effizienten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entgegenstanden:

a) Zusammenfassende Meldungen – Abgabefristen

Laut Erwägungsgründen der EU-Kommission zur Richtlinie 2008/117/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 lag „eine der Ursachen für den Betrug in den Schwächen des innergemeinschaftlichen Mehrwertsteuersystems und insbesondere des Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystems“. „So behindert insbesondere der zeitliche Abstand zwischen einem Umsatz und dem entsprechenden Informationsaustausch im Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem die effiziente Nutzung dieser Information zur Betrugsbekämpfung.“ Deshalb verkürzte die EU die Frist für die Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen durch eine Änderung der Mehrwertsteuerrichtlinie¹⁰³ auf einen Monat; jedoch konnte freiwillig in Ausnahmefällen eine quartalsmäßige Abgabe bis zu einer bestimmten Umsatzschwelle gewährt werden.

Wie ein Bericht zur Verkürzung der Abgabefristen durch die EU-Kommission zeigte, brachte diese Maßnahme eine Verbesserung für die raschere Verfügbarkeit der Daten für Risikoanalysen. Dennoch bestanden weiters Mängel: „Die Anwendung unterschiedlicher Schwellen, Optionen und Berichtszeiträume ist nunmehr das größte Hindernis für effizientere Betrugsbekämpfungs- und Risikobewertungsverfahren. Durch eine einheitlichere Anwendung der Vorschriften sowohl in Bezug auf die unterschiedlichen Berichtszeiträume als auch auf die Abweichungen unter den Mitgliedstaaten könnten die Mitgliedstaaten noch größere Vorteile aus den verkürzten Fristen für die Abgabe der zusammenfassenden Meldungen ziehen.“¹⁰⁴

b) Umsatzsteuervoranmeldungen – Abgabefristen

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2) einen Bedarf gesehen, Risikofälle im Bereich der Umsatzsteuer und bei der Betriebskategorie Kleinunternehmer wirksam und so früh wie möglich zu kontrollieren. Deshalb hatte er bereits mehrfach einen einheitlichen Voranmeldungszeitraum von einem Monat für die Umsatzsteuer empfohlen, um wirksame und zeitnahe Kontrollen zu ermöglichen. Jedenfalls wären Unternehmerinnen und Unternehmer nach einer finanzbehördlichen Neuaufnahme grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen zu verpflichten. Diese Empfehlungen waren bisher nicht umgesetzt.¹⁰⁵

¹⁰³ Richtlinie 2008/117/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Änderung der Richtlinie 2006/116/EG über das gesamte Mehrwertsteuersystem zum Zweck der Bekämpfung des Steuerbetrugs bei innergemeinschaftlichen Umsätzen

¹⁰⁴ Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung von Art. 263 Abs. 1 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates bezüglich der Verkürzung von Fristen vom 26. Juni 2012, COM(2012) 337 final, S. 7 f.

¹⁰⁵ RH-Bericht „Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteueridentifikationsnummern; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2018/23)

Im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung äußerte auch ein Finanzamt den Bedarf für „viel mehr Kontrolle bei Firmenregistrierungen“.

c) Zeitnahe und EU–weite Risikoanalysen

Der RH hatte in seinem Bericht „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2) verbesserte und zeitnahe Risikoanalysen zur Erkennung von Hochrisikofällen empfohlen.

Das PACC entwickelte Risikoanalysen für die Aufdeckung von Umsatzsteuer–Karussellbetrug, welche aufgrund der verwendeten Daten zeitnahe und umfassend eine Vielzahl an Risikoinformationen miteinbezogen. Die Risikoanalysen konnten jedoch nur auf Basis der im jeweiligen EU–Mitgliedstaat vorliegenden Daten erfolgen. Damit standen für Analysen in Österreich nur jene MIAS–Daten zur Verfügung, soweit sie Österreich betreffen. Eine EU–weite Risikoanalyse eines gesamten Betrugsnetzwerks war durch einen EU–Mitgliedstaat alleine nicht möglich. Nach Ansicht der Finanzämter sollten alle umsatzsteuerrelevanten Daten jedes EU–Mitgliedstaates (Kunden/Lieferanten eines Steuersubjekts) für jeden EU–Mitgliedstaat abrufbar sein, um Betrugsketten schneller nachvollziehen zu können. Damit könnte jeder EU–Mitgliedstaat kontrollieren, wo sein Steuersubjekt Umsätze macht.

Aber auch die EU–Kommission sah Verbesserungspotenzial angesichts des isolierten Ausschnitts und des eingeschränkten Analysebereichs. Deshalb legte sie im November 2017 einen Vorschlag vor, laut dem die gemeinsame Verarbeitung und Analyse von Umsatzsteuerdaten im Rahmen von Eurofisc auf freiwilliger Basis ermöglicht werden soll. Demnach würden die EU–Mitgliedstaaten Optionen wie Programme zur TNA unterstützen, die die gemeinsame Verarbeitung und den Austausch von Mehrwertsteuerdaten innerhalb von Eurofisc ermöglichen. Zur Beschleunigung der gemeinsamen Bearbeitung und Analyse von Daten im Rahmen von Eurofisc würde die Kommission ein TNA–Programm entwickeln, das ab dem Jahr 2018 von den EU–Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis genutzt werden könne.¹⁰⁶

In einer Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage verwies auch der damalige Finanzminister¹⁰⁷ Mitte 2017 auf diese europäische Initiative zur Entwicklung des TNA–Tools, mit dem grenzüberschreitende Umsatzsteuerdaten auf gesamt-europäischer Ebene ausgetauscht und softwareunterstützt zusammengeführt werden sollen. Ziel sei eine schnellere Analyse grenzüberschreitender Sachverhalte

¹⁰⁶ geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, COM(2017) 706 final vom 30. November 2017

¹⁰⁷ Dr. Hans Jörg Schelling

und die Möglichkeit einer besseren Betrugsbekämpfung durch frühzeitige Umsatzsteuer-Prüfungen.¹⁰⁸

Als weitere Maßnahmen nannte die EU-Kommission in ihrem Vorschlag vom November 2017 die Stärkung der Zusammenarbeit der Steuerbehörden der EU-Mitgliedstaaten mit den Strafverfolgungsbehörden sowie den Austausch wichtiger Informationen über Einfuhren in die EU (durch Informationsaustausch mit den Zollbehörden) und über Fahrzeugzulassungen.

d) Umsatzsteuergutschriften

Der RH hatte dem Ministerium in seinem Bericht „Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer“ (Reihe Bund 2009/13) empfohlen, „die Betragsgrenze, ab der Umsatzsteuergutschriften in die Überprüfung einbezogen werden, aufzuheben, weil dies Missbrauchsmöglichkeiten eröffnet“. Laut Ministerium sei eine Überprüfung aller Umsatzsteuergutschriften nicht möglich. Allerdings werde eine Überprüfung der Umsatzsteuervoranmeldungen bei Kumulierung von Gutschriften innerhalb eines Jahres angestrebt. Eine IT-Umsetzung sei noch nicht erfolgt.

e) Zeitnahe Prüfungsmaßnahmen durch Spezialistinnen und Spezialisten aufgrund der Risikoanalysen

Der RH hatte in seinem Bericht „Löschung von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2) kritisch darauf hingewiesen, dass „die Feststellung der Abgabenschulden im Rahmen der Außenprüfungs- oder Steuerfahndungsmaßnahmen gerade in Risikofällen bzw. -branchen nicht immer zeitnah erfolgte und Risiko- bzw. Betrugsfälle nicht immer rechtzeitig als solche erkannt wurden“ und deshalb u.a. „zeitnähere Außenprüfungsmaßnahmen, wie z.B. Kurzprüfungen, Umsatzsteuernachschaun“ v.a. bei Verdachtsfällen empfohlen. Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme auf die hohe Ressourcenintensität und die bis zum Jahr 2019 geplanten Neuaufnahmen hin, die in diesen strategisch relevanten Bereichen einzusetzen wären.

Die überprüften Finanzämter machten jedoch im Rahmen der Gebarungsprüfung auf die bestehenden Personalrestriktionen aufmerksam und betonten die Notwendigkeit von weiteren Personalressourcen für solche zeitnahen Maßnahmen wegen der langen Dauer der Prüfungen und Verfahren im Zusammenhang mit komplexen Fällen mit Auslandsbezug.

¹⁰⁸ 12845/AB vom 18. August 2017 zu 13610/J (XXV. GP)

Auch das Ministerium erkannte anhand der bisherigen Ergebnisse des USt-BBCC, dass es durch rasche Maßnahmen Umsatzsteuerbetrug noch schneller stoppen müsse.

- 44.2 (1) Zur Verhinderung bzw. Aufdeckung EU-weiter Betrugshandlungen bedarf es einer wirksamen und zeitnahen Informationsbeschaffung, einer EU-weiten Risikoanalyse auf Basis von aktuellen Daten, einer raschen Informationsweitergabe und zeitnaher Prüfungshandlungen durch Spezialistinnen und Spezialisten. In Österreich und EU-weit bestehende unterschiedliche Fristen für die Abgabe von umsatzsteuerlich relevanten Informationen waren dabei hinderlich.

Der RH empfahl dem Ministerium, in der EU für eine einzige, einheitliche, einmonatige Abgabefrist für die Zusammenfassenden Meldungen aktiv zu werden und auf die Möglichkeit freiwilliger, optionaler Ausnahmen zu verzichten. Dies könnte einerseits zu einer Verwaltungsvereinfachung führen und andererseits zeitnahe Informationen für verbesserte Risikoanalysen gewährleisten.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, darauf hinzuwirken, dass in Österreich für alle Unternehmerinnen und Unternehmer, die zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um die Grundlage für eine wirksame, auf aktuelleren Daten basierende Risikoanalyse zu schaffen, die so zu einer Steigerung der Effizienz der Betrugsbekämpfung beiträgt.

Jedenfalls wären Unternehmerinnen und Unternehmer nach einer finanzbehördlichen Neuaufnahme grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen zu verpflichten.

(2) Der RH anerkannte die umfassenden Bemühungen des Ministeriums, mithilfe des PACC Risikoanalysen zur Aufdeckung des Umsatzsteuerbetrugs zu entwickeln, weil es damit eine Empfehlung des RH nach verbesserten und zeitnahen Risikoanalysen rasch umsetzte. Er erachtete das umfassende Spektrum an Risikoinformationen, die in diese Analysen miteinbezogen werden, und auch die Zeitnähe der Informationen als zweckmäßig.

Der RH empfahl dem Ministerium, die zeitnahen Risikoanalysen des PACC – insbesondere auch nach der Vergabe von UID-Nummern – zu institutionalisieren, um frühzeitig Umsatzsteuerausfälle verhindern zu können.

Weiters wären stichprobenweise Überprüfungen aller Umsatzsteuer-Gutschriften durchzuführen sowie die (kumulierten) Umsatzsteuergutschriften in die Risikoanalysen des PACC miteinzubeziehen.

(3) Der RH erachtete die Initiative der EU-Kommission zur gemeinsamen Verarbeitung und Analyse von MIAS-Daten in der EU als zweckmäßig, um einen grenzüberschreitenden Blick von Betrugsnetzwerken anstelle eines isolierten Länderausschnitts für Risikoanalysen zu bekommen. Dies traf auch auf die Initiative zu, die Zusammenarbeit mit anderen Behörden sowie den Austausch mit Zoll Daten zu forcieren und Zugang zu Fahrzeugdaten zu erlangen.

Angesichts der Notwendigkeit EU-weiter Risikoanalysen sowie länder- und behördenübergreifender Zusammenarbeit empfahl der RH dem Ministerium, die Bestrebungen der EU-Kommission zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen im Hinblick auf

- grenzüberschreitende Datenanalysen zwecks EU-weiter Risikoanalysen,
- die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und
- den Zugang zu neuen Datenbeständen

in den EU-Gremien aktiv zu unterstützen und voranzutreiben.

(4) Die Ergebnisse der zeitnahen und umfassenden Risikoanalysen sollten nach Ansicht des RH rasch zu entsprechenden Prüfungshandlungen durch Spezialistinnen und Spezialisten führen.

Der RH empfahl deshalb erneut, zeitnahe Prüfungsmaßnahmen – basierend auf umfassenden Risikoanalysen – zu veranlassen, um Umsatzsteuerausfälle wirksam und so rasch wie möglich zu verhindern. Dafür wären die erforderlichen (Personal-) Ressourcen bereitzustellen und für die fachliche Spezialisierung der dafür zuständigen Bediensteten zu sorgen.

44.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die einheitliche einmonatige Abgabefrist für Zusammenfassende Meldungen grundsätzlich erstrebenswert. Allerdings sei besonders für kleinere Unternehmen die Möglichkeit geschaffen worden, dass die Zusammenfassenden Meldungen auch vierteljährlich abgegeben werden können. Das Ministerium könnte sich für eine derartige Lösung einsetzen, wobei aber die Chance für einen diesbezüglichen Richtlinienvorschlag der Kommission sehr gering sei, ebenso wie eine Annahme durch den Rat aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips.

(2) Zum einheitlichen Voranmeldungszeitraum von einem Monat für Umsatzsteuer-voranmeldungen gab das Ministerium in seiner Stellungnahme an, dass eine Änderung der derzeitigen Regelung (auch während des ersten Unternehmerjahres) zu einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand sowohl für Unternehmen als auch für die Finanzverwaltung führen würde, ohne die Effizienz und die Effektivität von Kontrollmaßnahmen zu steigern. Auch im derzeit auf EU-Ebene diskutierten Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame

Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung für Kleinunternehmen (COM(2018) 21 final) als Teil des im Mehrwertsteuer–Aktionsplan angekündigten Reformpakets sei angedacht, zur Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen die Steuerzeiträume zu verlängern, damit weniger häufig Mehrwertsteuererklärungen abgegeben werden müssen.

(3) Im Hinblick auf zeitnahe Risikoanalysen des PACC gab das Ministerium an, dass im Zuge der Kurz– und Mittelfristplanung des PACC Projekte zum Gründungsverfahren und zur Überprüfung der UID–Nummern–Vergabe in die Projektliste mitaufgenommen worden seien. Das Projekt zum Gründungsverfahren solle im Ministerium im zweiten Quartal 2019 unter Einbeziehung des PACC gestartet werden. Ob und in welcher Weise in diesem Projekt auch schon die UID–Nummern–Vergabe mitberücksichtigt werde oder ob es sich dabei um ein eigenständiges Projekt handle, sei noch nicht fixiert.

(4) Zu den zeitnahen Risikoanalysen des PACC gab das Ministerium an, dass im Zuge der Kurz– und Mittelfristplanung des PACC ein Projekt „Laufende Überprüfung und Risikobewertung der Umsatzsteuervoranmeldungen“ in die Projektliste mitaufgenommen worden sei. Nach Abstimmung der Projektidee und der entsprechenden Beauftragung durch das Ministerium werde das PACC mit der Umsetzung der laufenden Überprüfung und Risikobewertung der Umsatzsteuervoranmeldungen beginnen.

(5) Schließlich teilte das Ministerium mit, dass durch die Teilnahme an verschiedenen internationalen Arbeitsgruppen, Projekten und Workshops immer wieder Kontakte zu anderen Behörden in den Mitgliedstaaten hergestellt würden, wodurch Informationen über mögliche Betrugsszenarien gewonnen und Lösungsansätze diskutiert bzw. Strategien entwickelt würden, um Umsatzsteuerbetrug in einem frühen Stadium zu erkennen bzw. verhindern zu können.

Das Ministerium sei bereits wesentlich am Aufbau von Eurocanet, dem Vorgängersystem von Eurofisc, beteiligt gewesen. Diese aktive Einbindung werde im Rahmen von Eurofisc fortgeführt. Auch jetzt sei das Ministerium u.a. in den Aufbau von „Eurofisc Working Field 6 – TNA“ (Datenanalysen) aktiv eingebunden.

(6) Zu den zeitnahen Prüfungsmaßnahmen verwies das Ministerium auf seine Stellungnahme zu [TZ 22](#).

44.4 (1) Der RH wies darauf hin, dass auch die EU-Kommission in einem Bericht auf die weiterhin bestehenden Mängel hingewiesen hatte und sich Verbesserungen durch einheitliche Fristen erwartete.

(2) Der RH erachtete Verwaltungsvereinfachungen für Unternehmerinnen und Unternehmer und die Finanzverwaltung grundsätzlich als zweckmäßig. Jedoch sollte eine gleichmäßige und rechtskonforme Besteuerung durch entsprechende Risikoanalysen und Prüfungsmaßnahmen sichergestellt werden. Ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum für alle zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichteten Unternehmerinnen und Unternehmer könnte zu wirksamen Kontrollen beitragen.

Der RH hatte in seinem Bericht zu den „Löschungen von Abgabenrückständen“ (Reihe Bund 2016/2; TZ 5, TZ 13 und TZ 14) auf das hohe Abgabenausfallsrisiko bei der Umsatzsteuer bei Kleinbetrieben hingewiesen. Die Finanzämter stellten im Rahmen von Außenprüfungen fest, dass zahlreiche Unternehmen fälschlich – aufgrund der von ihnen angegebenen Umsätze – als Kleinunternehmerinnen bzw. – unternehmer eingestuft waren. Da die Prüfungshäufigkeit durch die Finanzämter u.a. von der Betriebsgröße abhing, war die frühzeitige Aufdeckung eines Abgabebetruhs durch eine solche falsche Einstufung erschwert.

(3) Der RH entgegnete dem Ministerium im Zusammenhang mit den empfohlenen zeitnahen Prüfungsmaßnahmen und den dafür erforderlichen (Personal-) Ressourcen, dass es die aufgezeigten Risikopotenziale und das hohe Abgabenausfallsrisiko bei der Umsatzsteuer bei der „Modernisierung der Steuer- und Zollverwaltung“ in seine Erwägungen einbeziehen sollte. Dabei sollte sichergestellt werden, dass Prüfungsmaßnahmen zeitnah erfolgen und dafür ausreichende (Personal-)Ressourcen mit fachlicher Expertise bereit stehen.

Verlangensprüfung – Beantwortung der Fragen

45 Im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten sollte der RH aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 des Abgeordneten Bruno Rossmann sowie Freundinnen und Freunde vom 29. März 2017 (2087/A) „für den Zeitraum 2009 bis jetzt“ folgende Fragen klären. In die Beantwortung flossen sowohl die vom RH festgestellten Sachverhalte als auch die im Zuge seiner Erhebungen erhaltenen Informationen ein.

1. „Wie viele Amtshilfeersuchen ausländischer Finanzbehörden wurden an Österreich gestellt? Aus welchen Ländern kommen die Amtshilfeersuchen? Gibt es einen Anstieg hinsichtlich der Anzahl und der ansuchenden Länder?“

An Österreich wurden in den Jahren 2009 bis 2017 von ausländischen Finanzbehörden folgende Amtshilfeersuchen (inklusive Spontanauskünfte) gerichtet (TZ 26):

Tabelle 17: Amtshilfeersuchen von anderen Staaten an Österreich; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017
	Anzahl									in %
direkte Steuern	244	255	241	413	473	1.030	792	882	1.327	444
indirekte Steuern	2.640	2.031	1.802	1.970	1.888	1.831	1.678	1.712	1.570	-41
Vollstreckungen	92	74	108	913	811	904	1.080	1.178	1.399	1.421
Summe	2.976	2.360	2.151	3.296	3.172	3.765	3.550	3.772	4.296	44

Quelle: CLO

Eine Aufgliederung nach einzelnen Staaten ist dem Anhang 9 zu entnehmen.

2. „Wie viele Amtshilfeersuchen stellten umgekehrt österreichische Finanzbehörden an andere Staaten und wie war hier die Entwicklung numerisch und geographisch?“

Österreichische Finanzbehörden stellten in den Jahren 2009 bis 2017 folgende Amtshilfeersuchen (inklusive Spontanauskünfte) an andere Staaten (TZ 26):

Tabelle 18: Amtshilfeersuchen von Österreich an andere Staaten; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017
	Anzahl									in %
direkte Steuern	333	328	297	354	458	465	569	478	622	87
indirekte Steuern	752	1.298	1.511	920	856	842	700	1.015	1.100	46
Vollstreckungen	123	204	374	780	1.490	1.626	1.682	1.727	1.854	1.407
Summe	1.208	1.830	2.182	2.054	2.804	2.933	2.951	3.220	3.576	196

Quelle: CLO

Eine Aufgliederung nach einzelnen Staaten ist dem Anhang 10 zu entnehmen.

3. „Wie viele Spontanauskünfte wurden von österreichischen an ausländische Finanzbehörden übermittelt? An welche Länder wurden diese übermittelt?“

Österreichische Finanzbehörden stellten in den Jahren 2009 bis 2017 folgende Spontanauskünfte an ausländische Finanzbehörden:

Tabelle 19: Spontanauskünfte von Österreich an ausländische Finanzbehörden; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017
	Anzahl									in %
direkte Steuern	188	139	133	169	149	121	147	118	113	-40
indirekte Steuern	353	487	626	232	298	344	202	249	201	-43
Summe	541	626	759	401	447	465	349	367	314	-42

Quelle: CLO

Eine Aufgliederung nach einzelnen Staaten ist dem Anhang 11 zu entnehmen.

4. „Wie viele Spontanauskünfte wurden von ausländischen Finanzbehörden an Österreich übermittelt? Aus welchen Ländern kommen diese?“

Österreich erhielt in den Jahren 2009 bis 2017 von ausländischen Finanzbehörden folgende Spontanauskünfte:

Tabelle 20: Spontanauskünfte von ausländischen Finanzbehörden an Österreich; 2009 bis 2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2009 bis 2017
	Anzahl									in %
direkte Steuern	69	117	85	75	118	160	155	250	147	113
indirekte Steuern	1.340	658	424	431	312	386	317	359	489	-64
Summe	1.409	775	509	506	430	546	472	609	636	-55

Quelle: CLO

Eine Aufgliederung nach einzelnen Staaten ist dem Anhang 12 zu entnehmen.

5. *„Wie verteilt sich die Anzahl der Amtshilfeersuchen und Spontanauskünfte auf die einzelnen Abgabekategorien?“*

Anhand der Aufzeichnungen des CLO kann nur zwischen direkten und indirekten Steuern unterschieden werden (siehe Ausführungen zu den Fragen 1 bis 4).

6. *„In der Peer Review Österreichs des Global Forum on Transparency and Exchange Information 2013 wird festgehalten, dass rund ein Drittel der Amtshilfeersuchen nicht innerhalb von 90 Tagen beantwortet werden – 6 % nahmen sogar länger als ein Jahr in Anspruch. Wie hat sich die Beantwortungszeit entwickelt? Hat es hier eine Verbesserung gegeben? Wo liegen die Probleme, und was sollte verbessert werden?“*

(1) Nach der 1. EU–Amtshilfe richtlinie betrug die Beantwortungsfrist für Einzelamtshilfeersuchen sechs Monate.

In den Jahren 2009 bis 2017 beantwortete die österreichische Finanzverwaltung mehr als 70 % der Einzelamtshilfeersuchen bei den direkten und den indirekten Steuern innerhalb von 90 Tagen. Umgekehrt erhielt Österreich Antworten von anderen Staaten zu rd. 29 % der Fälle innerhalb von 90 Tagen bei den direkten Steuern, zu rd. 52 % bei den indirekten Steuern.

Innerhalb von sechs Monaten betrug der Anteil der österreichischen Antworten rd. 88 % (direkte Steuern) und rd. 91 % (indirekte Steuern). Umgekehrt erhielt Österreich Antworten von anderen Staaten zu rd. 56 % der Fälle innerhalb von sechs Monaten bei den direkten Steuern, zu rd. 79 % bei den indirekten Steuern.

Antwortzeiten von mehr als einem Jahr waren in Österreich bei rd. 2 % (direkte Steuern) und bei rd. 3 % (indirekte Steuern) der Fälle gegeben. Österreich musste allerdings in rd. 22 % (direkte Steuern) bzw. rd. 6 % (indirekte Steuern) der Fälle mehr als ein Jahr auf die Beantwortung der gestellten Amtshilfeanfragen warten.

Deutschland beantwortete rd. 35 % (direkte Steuern) bzw. rd. 57 % (indirekte Steuern) der von Österreich gestellten Einzelamtshilfeersuchen innerhalb von 90 Tagen.

Die Schweiz, an die Österreich zahlreiche Einzelamtshilfeersuchen richtete, und die Türkei benötigten in mehr als der Hälfte aller Fälle länger als ein Jahr für die Beantwortung der Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich. Weitere Staaten mit einer Beantwortungsdauer von mehr als einem Jahr waren etwa Luxemburg, Zypern und Japan (zu rund einem Drittel aller Fälle).

Im Detail stellte sich das Antwortverhalten wie folgt dar ([TZ 27](#)):

Tabelle 21: Direkte Steuern: Antwortzeiten Österreichs bei einlangenden Einzelamtshilfeersuchen; 2009 bis 2017

Antwortzeit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009 bis 2017 ¹
	in %									
bis zu 90 Tage	49,33	52,80	40,00	70,24	62,84	90,21	87,94	49,02	75,30	72,07
91 bis 180 Tage	30,67	25,60	30,77	17,65	15,20	4,89	5,70	23,17	19,93	15,65
181 bis 365 Tage	14,67	17,60	18,46	6,92	16,22	3,04	4,19	27,27	4,77	9,96
mehr als 365 Tage	5,33	4,00	10,77	5,19	5,74	1,85	2,18	0,53	–	2,33

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Zahlen enthalten eine Berechnung aller Einzelamtshilfeersuchen über den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2017.

Quelle: CLO

Tabelle 22: Direkte Steuern: Antwortzeiten anderer Staaten bei Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich; 2009 bis 2017

Antwortzeit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009 bis 2017 ¹
	in %									
bis zu 90 Tage	13,18	31,58	20,97	21,43	28,40	23,73	33,56	27,96	52,09	29,44
91 bis 180 Tage	20,16	19,74	17,74	26,19	20,99	27,54	30,51	34,60	36,28	27,02
181 bis 365 Tage	27,91	20,39	17,74	18,45	18,11	27,12	22,37	30,33	11,63	21,60
mehr als 365 Tage	38,76	28,29	43,55	33,93	32,51	21,61	13,56	7,11	–	21,94

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Zahlen enthalten eine Berechnung aller Einzelamtshilfeersuchen über den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2017.

Quelle: CLO

Tabelle 23: Indirekte Steuern: Antwortzeiten Österreichs bei einlangenden Einzelamtshilfeersuchen; 2009 bis 2017

Antwortzeit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009 bis 2017 ¹
	in %									
bis zu 90 Tage	75,35	76,77	72,10	73,77	74,03	73,53	72,04	78,00	81,02	74,90
91 bis 180 Tage	17,19	16,30	17,80	15,84	13,47	15,19	19,79	15,33	15,43	16,22
181 bis 365 Tage	5,34	3,91	7,93	7,23	5,41	8,45	6,26	6,27	3,55	6,15
mehr als 365 Tage	2,12	3,02	2,17	3,16	7,09	2,84	1,91	0,40	–	2,73

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Zahlen enthalten eine Berechnung aller Einzelamtshilfeersuchen über den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2017.

Quelle: CLO

Tabelle 24: Indirekte Steuern: Antwortzeiten anderer Staaten bei Einzelamtshilfeersuchen aus Österreich; 2009 bis 2017

Antwortzeit	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009 bis 2017 ¹
	in %									
bis zu 90 Tage	47,20	52,71	48,10	50,52	51,70	45,57	53,76	52,90	61,72	51,73
91 bis 180 Tage	32,53	23,26	25,24	28,00	23,11	24,62	27,43	30,98	30,02	27,00
181 bis 365 Tage	11,73	13,95	16,35	14,37	18,94	21,81	14,60	14,14	8,26	14,84
mehr als 365 Tage	8,53	10,08	10,31	7,11	6,25	7,99	4,20	1,98	–	6,43

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Zahlen enthalten eine Berechnung aller Einzelamtshilfeersuchen über den gesamten Zeitraum von 2009 bis 2017.

Quelle: CLO

(2) Die überprüften Finanzämter sahen u.a. folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

- Einführung einer einheitlichen, europaweiten (oder weltweiten) Datenbank mit elektronischem, direktem Datenaustausch und Beantwortung der Anfragen direkt innerhalb dieser Datenbank ohne eForms und ohne Mailverkehr;
- zentrale Übersetzungen im CLO;
- telefonische Kontaktaufnahmen bei Problemen durch das CLO;
- Möglichkeit der direkten Kontaktaufnahme zu den ausländischen Behörden.

7. „Wie ist das Antwortverhalten fremder Finanzbehörden auf österreichische Amtshilfeersuchen? Wo liegen hier die Probleme?“

(1) Die Antwortzeiten sind bei Frage 6 dargestellt.

(2) Österreich war auf das Mitwirken der anderen Steuerbehörden angewiesen. Dieses erwies sich als durchaus unterschiedlich. Die Großbetriebsprüfung wies etwa auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft bzw. eingeschränkte Bereitschaft anderer (ausländischer) Finanzbehörden (insbesondere Schweiz, Irland) zur Mitwirkung im Hinblick auf die Amtshilfe und das Problem von sogenannten „Abwürgestrategien“ von Staaten (insbesondere Niederlande, Irland) hin (TZ 38).

Deutschland erteilte keine Auskünfte auf Basis von Ersuchen der österreichischen Finanzbehörden, wenn die deutschen Finanzbehörden nach einem einlangenden Ersuchen Anhörungen der Abgabepflichtigen vorsahen, diese jedoch die Termine nicht wahrnahmen bzw. eine Weitergabe der Informationen verweigerten (TZ 24).

Nationale Zustimmungsrechte sowie Verfahrensverzögerungen standen nicht nur einem raschen, sondern einem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten an sich entgegen. Sie behinderten die Arbeit der österreichischen Finanzbehörden, die dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit und der Vollständigkeit der Besteuerung zu entsprechen hatten (TZ 24).

(3) Den Angaben des Ministeriums zufolge sei die Qualität der Antworten höchst unterschiedlich und konnte im selben Staat von Anfrage zu Anfrage variieren. Probleme hätten die mangelnde personelle Ausstattung und die unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei der Amtshilfe in anderen Staaten sowie sprachliche Hürden bereitet. Abweichende Rechtssysteme hätten zu unterschiedlichen Auffassungen der Fragestellung und damit Beantwortung geführt.

(4) Die überprüften Finanzämter wiesen auf folgende Umstände hin:

- mangelnde Antwortqualität, z.B. Italien;
- länger dauernde Antworten in manchen Staaten, z.B. Italien und Polen;
- sinkende Mitwirkungsbereitschaft der anderen Staaten in dem Ausmaß, in dem die Aufklärung der Sachverhalte zur Einschränkung der Steuerhoheit führen könnte;
- erfahrungsgemäß längere Zeiträume in der Zusammenarbeit mit Italien;
- Probleme durch die beigelegten, nicht übersetzten Dokumente;
- nicht ausreichende Antworten und insbesondere aus Italien zeitverzögert;
- trotz mehrfacher Urgenz keine Antworten aus Italien;
- fehlendes Personal für Erhebungen im angefragten Staat;
- lange Antwortzeiten bei Anfragen nach Liechtenstein sowie fragmentarische und nicht hilfreiche Antworten.

8. *„In einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2015 wird „bedauert, dass der derzeitige Legislativ- und Überwachungsrahmen für den Austausch von Informationen über steuerliche Maßnahmen nicht wirksam ist, da sich gezeigt hat, dass die geltenden Anforderungen für den spontanen Austausch von Informationen oder den Austausch auf Anfrage nicht eingehalten werden“, sowie „bedauert, dass praktisch kein Mitgliedstaat Informationen austauscht, die Auswirkungen auf Partnerländer der EU haben könnten“. Trifft diese Aussage auf Österreich zu, und welche Verbesserungen können auf nationaler Ebene vorgenommen werden?“*

Die zunehmende Mobilität der Abgabepflichtigen führt zu einer Zunahme von grenzüberschreitenden steuerlichen Sachverhalten. Zur Wahrung der nationalen Besteuerungsrechte sind die Finanzbehörden auf Informationen der Finanzbehörden anderer Staaten angewiesen. Nationale Zustimmungsrechte sowie Verfahrensverzögerungen standen allerdings nicht nur einem raschen, sondern

einem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten an sich entgegen. Sie behinderten die Arbeit der österreichischen Finanzbehörden, die dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit und der Vollständigkeit der Besteuerung zu entsprechen hatten. Steuerausfälle infolge der nicht funktionierenden Zusammenarbeit hatten letztlich die Abgabepflichtigen in ihrer Gesamtheit zu tragen (TZ 24).

Die Anzahl der von österreichischen an ausländische Finanzbehörden übermittelten Spontanauskünfte verringerte sich im Zeitraum von 2009 bis 2017 bei den direkten Steuern um rd. 40 % bzw. bei den indirekten Steuern um rd. 43 % (Antwort zu Frage 3). Umgekehrt gingen in Österreich zu den direkten Steuern um rd. 113 % mehr Spontanauskünfte ein, bei den indirekten Steuern verminderten sich diese um rd. 64 % (Antwort zu Frage 4). Bei den indirekten Steuern war anzumerken, dass auch zahlreiche Informationen über das Netzwerk Eurofisc ausgetauscht wurden (TZ 26).

Trotz des aufgezeigten Rückgangs war in Österreich grundsätzlich von einem regen Austausch von Spontaninformationen auszugehen. Eine genaue Länderübersicht ist den Anhängen 10 und 11 zu entnehmen. Dennoch forderte die EU-Kommission in einem Bericht vom Dezember 2017 die EU-Mitgliedstaaten auf, u.a. interne Sensibilisierungsarbeit für die Nützlichkeit des spontanen Informationsaustauschs zu leisten (TZ 5).

Für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten waren spezielle elektronische Formulare zu verwenden. Die überprüften Finanzämter beurteilten deren Verwendung als sehr umfangreich, zeitraubend, kompliziert und aufwendig (TZ 34).

Der RH hob kritisch die Hindernisse für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten hervor, welche den Eigeninteressen der EU-Mitgliedstaaten und dem Steuerwettbewerb geschuldet waren. Mangelnde Kooperationsbereitschaft, sogenannte „Abwürgestrategien“, die Verfolgung von nationalen Eigeninteressen und damit verbunden eine lange Verfahrensdauer standen einer erfolgreichen EU-weiten Zusammenarbeit entgegen (TZ 38).

9. „Welche Maßnahmen hat das BMF ergriffen, dass die personelle Ausstattung, die Hilfsmittel und das Wissen, u.a. die Sprachkenntnisse, in ausreichendem Ausmaß vorhanden sind, um Amtshilfe umfassend zu geben und in Anspruch zu nehmen?“

(1) Die Erhebungen des RH ergaben:

a) Personelle Ausstattung

Das Ministerium brachte in den Finanzämtern die von ihm angekündigte Personalbedarfserhebung seit Jahren nicht zum Abschluss. Bei den überprüften Finanzämtern war eine unzureichende Personalausstattung feststellbar (TZ 29).

Die restriktive Personalpolitik des Ministeriums bewirkte Einbußen in der Qualität der Aufgabenerfüllung. Nach Ansicht des RH nahm das Ministerium damit über Jahre hinweg in Kauf, dass aufgrund einer angespannten Personalsituation in den nachgeordneten Dienststellen die gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht ausreichend wahrgenommen wurden (TZ 30).

Das Ministerium nahm trotz der budgetierten Personalkapazitäten wiederholt pauschale Personalkürzungen im Personaleinsatzplan vor und steuerte damit den Arbeitsaufwand nicht über den Personalbedarf, sondern über die Kürzung von Kontrollquoten (TZ 31).

In den Finanzämtern kam es zu Personalkürzungen in den einzelnen Arbeitsbereichen:

- Im Bereich der Allgemeinveranlagung wurde der Personaleinsatz in sechs Jahren (2010 bis 2016) um knapp ein Viertel gekürzt. Das Ministerium musste deshalb als Ausgleichsmaßnahme Kürzungen der Kontrollquote vornehmen.
- Im Bereich der Abgabensicherung erfolgte im selben Zeitraum eine Reduzierung des Personaleinsatzes um 10 %, was teilweise zu einer Beeinträchtigung von Leistungen und Tätigkeiten beim internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten führte.
- Im Bereich der Infocenter fanden bis zum Jahr 2016 laufend Personalreduktionen statt, was sich auf die Leistungen und Tätigkeiten – jedenfalls im Finanzzentrum Wien – negativ auswirkte.
- Im Bereich der Betrieblichen Veranlagung und im Fachbereich kam es zur Anhebung der Personalressourcen; diese reichten allerdings nach Einschätzung der überprüften Finanzämter für die ständig wachsenden Anforderungen – auch im Bereich des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten – nicht aus (TZ 32).

Der Personalstand im CLO erreichte im Jahr 2012 seinen höchsten Wert. In den anschließenden Jahren verringerte sich das Personal tendenziell bis zu einem Wert im Jahr 2017, der geringfügig unter jenem des Jahres 2009 lag, obwohl vom Bundeskanzleramt eine um 27 % (gemessen an den Köpfen) bzw. 35 % (gemessen an den VZÄ) höhere Anzahl an Arbeitsplätzen bewilligt war. Demgegenüber war das CLO mit einer deutlichen Zunahme der Tätigkeiten konfrontiert (TZ 33).

b) Hilfsmittel

Seit dem Jahr 2014 (für die direkten Steuern) bzw. 2015 (für die indirekten Steuern) stand eine zentrale IT-Anwendung für die Evidenzierung der Amtshilfefälle zur Verfügung (TZ 26). Die Erhebung der Daten zur Erstellung der EU-Jahresstatistiken hinsichtlich der Beitreibungen war mit einem hohen Verwaltungsaufwand für die Finanzämter und das CLO verbunden (TZ 17).

Für den Austausch von Informationen mit Einzelsuchen und Spontanmitteilungen innerhalb der EU standen standardisierte elektronische Formulare zur Verfügung. Die überprüften Finanzämter beurteilten deren Verwendung als sehr umfangreich, zeitraubend, kompliziert und aufwendig. Dies stellte v.a. für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Veranlagungsteams aufgrund der Erledigungsvorgaben und der vorhandenen Personalressourcen eine wesentliche Hürde für die Erstellung und Bearbeitung der Amtshilfeersuchen dar (TZ 34).

c) Wissen, u.a. Sprachkenntnisse

Für die Erstellung und Bearbeitung der eForms, insbesondere der Freitextfelder für Sachverhalte, Fragestellungen und Hintergrundinformationen bzw. der den Ersuchen teilweise anzuschließenden Dokumente, war grundsätzlich die Verwendung der englischen Sprache vorgesehen. Dennoch waren v.a. beigeschlossene Dokumente in der jeweiligen Landessprache abgefasst und nicht übersetzt. Dies erschwerte den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten und führte zu Zeit- und Qualitätsverlusten sowie Verständigungsschwierigkeiten. Den Finanzämtern, die mit ihrem Personal umfangreichen Controllingvorgaben unterlagen, war die Übersetzung von fremdsprachigen Texten auf Basis der bestehenden Personal Ausstattung nicht aufzubürden (TZ 35).

Für das CLO sei es aufgrund der Zunahme des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten und der gegebenen Personalressourcen nicht mehr möglich, notwendige Übersetzungen – insbesondere für Freitextfelder (Sachverhalt bzw. Hintergründe) – für die Finanzämter zu übernehmen (TZ 35).

Nach den Angaben der überprüften Finanzämter sei das Bildungsangebot zum internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten und zu den

Sprachen zwar ausreichend, aber mangels personeller und zeitlicher Kapazität kaum nutzbar (TZ 35).

Der Bundesfinanzakademie als ressorteigene Bildungseinrichtung stand ein jährliches Sprachenbudget zur Verfügung. Dieses sank seit dem Jahr 2011 kontinuierlich und betrug 2017 rd. 25 % des Jahres 2010 (TZ 35).

Die Bundesfinanzakademie bot für die mit internationalem Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten befassten Bediensteten Schulungen an. In den Jahren 2009 bis 2017 fanden 32 einschlägige Schulungen statt. Insgesamt nahmen 870 Bedienstete teil, die sich allerdings sehr unterschiedlich auf die Jahre verteilen: Im Jahr 2012 waren es 257 Bedienstete, im Jahr 2017 nur 22 Bedienstete (TZ 37).

Auch der bundesweite Fachbereich des Ministeriums für internationales Steuerrecht sowie die Regionalmanagements und der Leiter des CLO führten themen- und anlassbezogene Informationsveranstaltungen durch (TZ 37).

(2) Nach den Angaben des Ministeriums habe es folgende Maßnahmen gesetzt:

- im Jahr 2014 Umstieg des Registrierungssystems von Excel auf JAVA,
- seit dem Jahr 2007 eigene CLO-Seite im Intranet des Ministeriums,
- seit dem Jahr 2009 Englischkurse für die Bediensteten der Steuerfahndung bzw. des CLO, angeboten von einem Sprachinstitut,
- laufende Schulungen über die Bundesfinanzakademie und die Regionalmanagements, wobei die Zielgruppe weit gefasst sei,
- seit dem Jahr 2009 Zugriff auf die elektronischen Formulare im Finanzressort für alle Finanzbediensteten und
- Aufwertung von Arbeitsplätzen im CLO.

Weiters habe der Leiter des CLO nach eigenen Angaben diverse Aktivitäten zur Servicierung der Finanzämter durchgeführt.

10. *„Sind die Finanzbehörden dabei so aufgestellt, dass sie auf Augenhöhe mit den SteuerberaterInnen, WirtschaftstreuhandInnen und RechtsanwältInnen agieren können?“*

(1) Der RH verwies auf die Herausforderungen und Hindernisse für den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten, die in Tabelle 1 im Überblick dargestellt sind.

(2) Das Ministerium gab an, dass durch den hohen Spezialisierungsgrad der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des CLO und den Umstand, dass bei Ermittlungsschritten auf Ebene des Finanzamts die Bundesabgabenordnung zur Anwendung komme, das Agieren auf Augenhöhe mit den Beratern möglich sei. Für die Einschätzung der Situation auf Ebene der operativ und inhaltlich tätigen Bediensteten sei insbesondere das vorhandene Datenmaterial betreffend die Dauer der Erledigung von Amtshilfeersuchen maßgeblich. Weiters seien durch die Anwendbarkeit der Bundesabgabenordnung im Zusammenhang mit internationalen Auskunftersuchen die gleichen Maßnahmen möglich wie bei ausschließlich innerstaatlichen Angelegenheiten.

Demgegenüber gab das Ministerium im Rahmen einer Sitzung des Rechnungshofausschusses im Nationalrat vom 28. Juni 2018 an, dass Waffengleichheit zwischen den Prüferinnen und Prüfern und den Geprüften angestrebt werde. Dennoch komme es zu Ungleichgewichten, wenn Unternehmen Rechtsanwälte und Steuerberater engagieren und damit stärker aufgestellt seien als die Prüfteams.

Die geprüften Finanzämter gaben zu diesem Thema divergierende Antworten:

- Steuerberater und Wirtschaftstreuhänder seien international besser vernetzt und könnten sich jederzeit in ausländischen Niederlassungen informieren; die Finanzbehörde könne nur den Weg über langwierige Verfahren gehen; außerdem würden die großen Kanzleien über verschiedenste Spezialisierungen verfügen;
- die mangelnde Möglichkeit zur Spezialisierung und die generelle Personalknappheit stünden der „Augenhöhe“ entgegen;
- bereits der Ausbildungsstand der befassten Finanzbediensteten ließe in Spezialfällen auf ein vorhandenes Ungleichgewicht schließen; da in den größeren Firmen, die international tätig sind, eigene Spezialistinnen und Spezialisten für die verschiedenen Bereiche des Steuerrechts betreffend beschäftigt seien, die über Änderungen oder Neuerungen der Gesetzeslage oft rascher informiert seien als die betroffenen Finanzbediensteten, sei eine gute Kommunikation zwischen den Abteilungen und dem jeweiligen Fachbereich notwendig; ohne Unterstützung durch den Fachbereich sei in diesen Fällen eine Klärung meist nicht möglich; dieser sei aber sowohl in der Anzahl als auch in Bezug auf Ausbildung und Spezialisierung im Hintertreffen;
- während die Zahl der Steuerberaterinnen und Steuerberater sowie Anwältinnen und Anwälte explodiert sei, werde der Fachbereich im Finanzamt permanent klein gehalten; Steuerberaterinnen und Steuerberatern stehe es frei, mit der ausländischen Steuerbehörde in direkten Kontakt zu treten, während dies den österreichischen Finanzämtern nur über den Vertrag mit Deutschland aus dem Jahr 1954 und nur in dringenden Fällen erlaubt sei.

Fünf Finanzämter gaben jedoch an, dass die „Augenhöhe“ im internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten gegeben sei.

Ein Finanzamt gab an, dass im Zuge des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten gar kein direkter Kontakt mit den genannten Personen stattfinde.

Nach den Angaben der Großbetriebsprüfung könne diese zum Thema keine allgemeine Aussage treffen. Durch ihre interne Organisationsstruktur habe sie aber sichergestellt, dass sie auf Augenhöhe mit den beratenden Berufen agieren könne.

11. *„Wenn nein, welche Maßnahmen wären notwendig, damit die Finanzbehörden mit den SteuerberaterInnen, WirtschaftstreuhandlerInnen und RechtsanwältInnen auf Augenhöhe agieren können?“*

(1) Der RH verwies auf seine Schlussempfehlungen.

(2) Die überprüften Finanzämter gaben dazu an:

- eine Spezialisierung wie in den großen Steuerberatungskanzleien wäre sinnvoll;
- ausreichende Personaldotierung;
- Forcierung der Möglichkeit der Aus- und Weiterbildung;
- Stärkung und personelle Aufstockung der Fachbereiche;
- Angebot aktueller und bedarfsorientierter Qualifizierungsmaßnahmen;
- mehrjährige Einarbeitungszeit von Jungprüferinnen und –prüfern (derzeit zählen die Personen nach Abschluss der Funktionsausbildung zu 100 %);
- mehr Personal: wegen der Komplexität des Steuerrechts im Allgemeinen und in internationalen Fällen im Besonderen sei eine bessere Personaldotierung notwendig, um diese Tätigkeiten mit der gebotenen Sorgfalt verrichten zu können;
- rechtzeitige Nachbesetzungen im Fachbereich wegen langer Ausbildungszeit und Förderung der Erfahrungsweitergabe.

12. *„Welche Maßnahmen hat das BMF ergriffen, um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Finanzbehörden zu verbessern und das Netzwerk auszubauen?“*

(1) Das Ministerium versuchte seit dem Jahr 2015, erneute Verhandlungen mit den USA aufzunehmen, um ein Modell 1–Abkommen zu FATCA abzuschließen (TZ 9).

Für den automatischen Informationsaustausch nach DAC1 gelang es durch die Bemühungen des Ministeriums, einen hohen Anteil an automatischen Zuordnungen der erhaltenen Daten zu den österreichischen Steuersubjekten zu erreichen. Die manuelle Nachbearbeitung der restlichen 14 % der Fälle war allerdings für die Finanzämter aufwendig (TZ 13).

Die Datengewinnung für die EU-Jahresstatistiken im Bereich der Beitreibungen hatte sich seit dem Jahr 2014 durch die Verwendung einer Excel-Datei pro Finanzamt erheblich verbessert. Trotzdem war die Erhebung der Daten zur Erstellung der EU-Jahresstatistiken noch immer mit einem hohen Verwaltungsaufwand sowohl für die Finanzämter als auch für das CLO verbunden ([TZ 17](#)).

Der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten war für das Ministerium von besonderer Relevanz. Die Wichtigkeit des Themas führte dazu, dass es in den strategischen Zielsetzungen des Ministeriums wiederholt Niederschlag fand. Darüber hinaus war das Thema im überprüften Zeitraum auch in einem Regierungsprogramm und in einem Arbeitsprogramm der Bundesregierung verankert ([TZ 19](#)).

Die vollständige Erfassung von ausländischen Einkünften war wesentlich für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Die EU und das Ministerium bemühten sich deshalb, dass die dafür erforderlichen Informationen den zuständigen Behörden im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs gemeldet werden. Es bestand jedoch noch Optimierungsbedarf hinsichtlich der Qualität und v.a. der Vollständigkeit der übermittelten Daten ([TZ 25](#)).

Das Ministerium formulierte in den Zielvereinbarungen für die nachgeordneten Dienststellen für die Jahre 2009 bis 2018 die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Personaleinsatzes sowie für die Jahre 2009 bis 2013 Personalressourcen im erforderlichen Ausmaß, u.a. auch für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. Allerdings legte das Ministerium weder eine Definition für „bedarfsgerecht“ und das „erforderliche Ausmaß“ noch messbare Kennzahlen und Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung fest ([TZ 28](#)).

Die zu verwendenden eForms wurden verbessert. Dennoch sollten nach Ansicht des RH die Handhabung der IT-Anwendung und die Erfüllung der formalen Erfordernisse durch die Bediensteten der Finanzämter, aber auch jene des CLO, mit möglichst wenig Zeitaufwand verbunden sein, insbesondere im Hinblick auf den zu erwartenden Anstieg der Anzahl der Ersuchen ([TZ 34](#)).

Das Bildungsangebot für Sprachen war umfangreich. Allerdings war mit dem Entfernen des Schwerpunkts „Verbesserung der Sprachkompetenz“ in den Zielvereinbarungen ab dem Jahr 2011 das jährliche Sprachenbudget der Bundesfinanzakademie stark gesunken ([TZ 35](#)).

Der bundesweite Fachbereich des Ministeriums für internationales Steuerrecht sowie die Regionalmanagements und der Leiter des CLO führten themenbezogene Informationsveranstaltungen durch ([TZ 37](#)).

Das Ministerium bemühte sich laufend, durch nationale legislative Maßnahmen grenzüberschreitenden Steuervermeidungspraktiken entgegenzutreten. Jedoch wäre eine EU–weit akkordierte Vorgehensweise unumgänglich (TZ 38).

Das Ministerium war um eine Ausweitung des Reverse–Charge–Systems bemüht. Die Mitwirkung des Ministeriums an der EU–weiten Entwicklung von anderen (alternativ oder kumulativ anzuwendenden) Methoden zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs wäre jedoch zweckmäßig (TZ 39).

Das Ministerium bemühte sich um die Verfügbarkeit und den Support von MIAS in Österreich. Angesichts der Schätzungen über das EU–weite Ausmaß des grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrugs von rd. 50 Mrd. EUR pro Jahr wäre jedoch eine umfassende, rasche und effektive Nutzung aller Instrumentarien des internationalen Informationsaustauschs unabdingbar (TZ 41).

Das Ministerium war bemüht, die MIAS–Daten aktuell zu halten, indem es die Korrektur ungültiger UID–Nummern durch die Unternehmen bzw. in weiterer Folge durch die Finanzämter veranlasste. Dies führte zu einer Verringerung der ungültigen bzw. falschen UID–Nummern. Dennoch ergab sich aufgrund ungültiger UID–Nummern weiterhin ein unnötiger Abstimmungsaufwand für die Finanzämter, weil das MIAS weiterhin nicht über tagesaktuelle Daten verfügte. Dieses Defizit beeinträchtigte die Wirksamkeit von MIAS (TZ 41).

Das Ministerium richtete in der Steuerfahndung ein eigenes Umsatzsteuerbetrugsbekämpfungs–Competence–Center ein. Damit erfolgte die Umsatzsteuer–Betrugsbekämpfung durch Spezialistinnen und Spezialisten unter Vermeidung von Schnittstellen außerhalb der Zielvereinbarungen und es konnte eine optimierte Bündelung der Betrugsbekämpfungskapazitäten und des Know–how erreicht werden (TZ 43).

Mit der Einrichtung des PACC entwickelte das Ministerium Risikoanalysen zur Aufdeckung des Umsatzsteuerbetrugs; damit setzte es eine Empfehlung des RH nach verbesserten und zeitnahen Risikoanalysen rasch um (TZ 44).

(2) Das Ministerium verwies auf folgende Maßnahmen:

- geeignete IT–Programme und Applikationen zur Umsetzung des rechtlichen Rahmens für den Informationsaustausch¹⁰⁹,
- ein geschütztes EU–Mail–Netzwerk¹¹⁰ für spontanen Informationsaustausch und Einzellersuchen (seit dem Jahr 2003),

¹⁰⁹ auf EU–Ebene gemäß Amtshilferichtlinie 2011/16/EU DAC1 bis 4 sowie auf internationaler Ebene CRS, CbC

¹¹⁰ CCN/CSI–Netzwerk

- Einführung von elektronischen Formularen für die Erstellung und Beantwortung von Ersuchen in den Bereichen indirekte und direkte Steuern (ab dem Jahr 2011) und für die Beitreibung (ab dem Jahr 2013),
- Einführung der Online–Datenbank „Evidenzen“ zur Verwaltung der ein– und ausgehenden Ersuchen und der Spontaninformationen beim CLO und den Finanzämtern, um Fristen und Termine sowie den Bearbeitungsstatus übersichtlich zu dokumentieren (für indirekte Steuern ab dem Jahr 2014, für direkte Steuern ab dem Jahr 2015),
- Risikoanalyseverfahren zentral durch das PACC im Zusammenhang mit den EU–Verfahren und der Amtshilfe (ab dem Jahr 2017),
- grundlegende Bestimmungen zur Amtshilfe im internen Organisationshandbuch und in Arbeitsbehelfen für die Finanzämter,
- Betrugsbekämpfungskordinatoren als zentrale Anlaufstelle für die Informationen aus der Amtshilfe in den Finanzämtern (seit dem Jahr 2014 hauptberuflich als eigener bewerteter Arbeitsplatz),
- Kurse und Vorträge bei der Bundesfinanzakademie,
- regelmäßige Schulungen an den Finanzämtern und im Rahmen bereichsspezifischer Veranstaltungen für die praktische Anwendung durch den Leiter des CLO und dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie
- in konkreten Fällen Teilnahmen an bilateralen und multilateralen Arbeitssitzungen mit anderen Finanzverwaltungen, Kommunikation über geschützte Mail–Netzwerke sowie telefonische Abstimmungen mit anderen Staaten.

Die überprüften Finanzämter verwiesen u.a. auf:

- die Bereitstellung umfangreicher Informationen und Rechtsquellen im Intranet–Portal des Ministeriums,
- Sprachkurse, überwiegend Englisch, die regelmäßig angeboten wurden und die Entsendung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Finanzamts im Rahmen von EU–Programmen wie „FISCALIS“; durch das seit einigen Jahren vorhandene Sprachenbudget hätten viele Finanzamts–Bedienstete an Sprachschulungen teilnehmen können,
- die positiv wirkende Installierung des CLO als zentrale Anlaufstelle und die durch die Betrugsbekämpfungsabteilung des Ministeriums zur Verfügung gestellten Informationsblätter und Bearbeitungshilfen und
- das Angebot der Schulungsmaßnahmen durch den bundesweiten Fachbereich für internationales Steuerrecht.

13. *„Inwieweit sind Amtshilfeersuchen an Österreich dadurch behindert, dass das zu Grunde liegende Abkommen (noch) nicht dem OECD Standard entspricht?“*

Das OECD–Musterabkommen auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Vermögen ist für die Vertragspraxis von bilateralen Abkommen in Steuerangelegenheiten (DBA) weltweit als Standard anerkannt. Das erste OECD–Musterabkommen

stammte aus dem Jahr 1963 und wurde seitdem mehrfach geändert, zuletzt im Jahr 2017. Es bestand von Anfang an für die OECD-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zu einzelnen Vorschriften Vorbehalte abzugeben, um damit zum Ausdruck zu bringen, dass sie in ihren bilateralen Abkommen alternative oder zusätzliche Bestimmungen verwenden werden. Österreich hatte neben anderen Staaten zuletzt einen Bankgeheimnisvorbehalt zu Art. 26 Abs. 5 (Informationsaustausch) des OECD-Musterabkommens abgegeben, den es im März 2009 aus Anlass des neuen Transparenzstandards der OECD zurückzog.

Im überprüften Zeitraum verfügte Österreich über ein Netz von 91 DBA mit Staaten und Territorien (inklusive EU-Mitgliedstaaten) auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (direkte Steuern), die sich weitgehend am OECD-Musterabkommen orientierten und als Rechtsgrundlage für eine „umfassende“ Amtshilfe (großer Auskunftsverkehr) dienten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren nach den Angaben des Ministeriums 19 DBA in Kraft, die nicht vollständig dem OECD-Standard entsprachen, d.h. bei diesen Abkommen entsprach der Wortlaut der Bestimmung betreffend den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten nicht dem OECD-Standard. Dies bedeutete, dass bei diesen DBA kein Austausch von allen Arten von Informationen (einschließlich Informationen zu Finanzkonten) vorgesehen war.

Weiters schloss Österreich im überprüften Zeitraum 2009 bis 2017 mit sieben Staaten eigene Abkommen zum reinen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten auf Basis des „Tax Information Exchange Agreement“ (TIEA)-Standards der OECD ab.

Im Jahr 2014 trat Österreich dem multilateralen Abkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfe-Konvention, BGBl. III 193/2014 i.d.g.F.) bei.¹¹¹ Mitgliedstaaten und Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats und der OECD waren als Vertragsparteien zur Amtshilfe-Konvention zugelassen, welche die internationale Amtshilfe in Bezug auf den Informationsaustausch, die Vollstreckungshilfe und die Zustellung von Schriftstücken regelte. Für Besteuerungszeiträume ab dem Jahr 2015 verfügte Österreich dadurch über eine Rechtsgrundlage für eine umfassende Amtshilfe in Steuerangelegenheiten mit einem Großteil der Staaten weltweit. Zehn der Staaten, mit denen ein DBA abgeschlossen wurde, das derzeit noch nicht dem OECD-Standard entsprach, hatten im überprüften Zeitraum die Amtshilfe-Konvention unterzeichnet bzw. standen mit Österreich in Verhandlung zur Revision des jeweiligen DBA. Der RH wies allerdings auch darauf hin, dass Österreich mehrere Vorbehalte zur Amtshilfe-Konvention abgab, bspw. zur Vollstreckungshilfe und zur Zustellung von Schriftstücken (**TZ 7**).

¹¹¹ Die Amtshilfe-Konvention, welche auf Initiative des Europarats und der OECD 1988 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, trat mit 1. April 1995 in Kraft. Das Abkommen war durch ein am 1. Juni 2011 in Kraft getretenes Protokoll – entsprechend dem gültigen OECD-Standard – weiterentwickelt worden. Mit Stand Mai 2018 hatten 117 Staaten das multilaterale Abkommen unterzeichnet.

14. *„Wie gehen österreichische Finanzbehörden in Fällen vor, die als besondere Risikofälle eingestuft werden müssen, etwa Firmen in Panama mit österreichischer Niederlassung oder Verwaltung, wobei kein Abkommen für Informationsaustausch oder Amtshilfe mit Panama existiert?“*

Im Hinblick auf besondere Risikofälle, etwa im Zusammenhang mit den sogenannten „Panama Leaks“, richtete das Ministerium im Jahr 2013 unter seiner Führung die „Task Force Offshore“ mit Beteiligung der Großbetriebsprüfung und der Steuerfahndung ein. Das Ministerium habe die Daten einer Risikoanalyse unterzogen. In allen Fällen sei umfangreich ermittelt worden, externe Maßnahmen wie Vorhalte zur Informationsgewinnung, Befragungen von Betroffenen und Zeugen etc. seien vorgenommen worden. Zum Teil seien Prüfungen durch die Finanzämter bzw. die Großbetriebsprüfung mit Unterstützung der Task Force Offshore durchgeführt worden. Nach den Angaben des Ministeriums werde in Zukunft mehr Augenmerk bei der Prüferausbildung auf die Prüfung von internationalen Transferpreisen wie auch Offshore-Strukturen und Steueroasenkonstruktionen gelegt werden (TZ 38).

Das Ministerium wies darauf hin, dass aus den übermittelten Auskunftersuchen – sofern nicht explizit auf aggressive Steuerplanung hingewiesen worden sei – kein Schwerpunkt auf aggressive Steuervermeidungsmodelle von multinationalen Konzernen abgeleitet werden könne. Der Schwerpunkt der Prüfung aggressiver Steuervermeidungsmodelle liege v.a. im Zuständigkeitsbereich der Großbetriebsprüfung. Aggressive Steuervermeidungsmodelle würden dort immer Prüfungsschwerpunkte bei Außenprüfungen darstellen, die entweder mithilfe der innerstaatlichen Rechtslage oder der internationalen Amtshilfe bearbeitet würden (TZ 38).

Die Finanzämter sahen im Hinblick auf aggressive Steuerplanungsmodelle wenig Anknüpfungspunkte und verwiesen auf die Großbetriebsprüfung, obwohl auch bei Abgabepflichtigen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Großbetriebsprüfung fielen, grenzüberschreitende Steuervermeidungspraktiken vorkommen konnten (TZ 38).

Ab dem Jahr 2015 war EU-weit ein automatischer bzw. verpflichtend spontaner Austausch von Informationen über grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung (DAC3) zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken auf internationaler Ebene geschaffen worden. Damit sollte für grenzüberschreitende Transaktionen Transparenz geschaffen werden (TZ 38).

Das Ministerium war bemüht, grenzüberschreitende Steuerschlupflöcher, die durch internationale Steuervermeidungs- bzw. -verschiebungsmodelle genutzt werden, durch legislative Maßnahmen – zuletzt im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2018 – zu schließen (TZ 38).

15. *„Wird im Zuge der Amtshilfe von den Finanzbehörden ein Schwerpunkt auf aggressive Steuervermeidungsmodelle von multinationalen Konzernen gelegt?“*

Es wird auf die Antworten zu Frage 14 verwiesen.

16. *„Haben die Gesetzesänderungen hinsichtlich des verbesserten Informationsaustausches mit ausländischen Finanzbehörden zu Mehrergebnissen geführt?“*

Das Ministerium dachte keine Kosten–Nutzen–Analyse an, weil dies – nach seinen Angaben – mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden sei. Konkrete Erfolgszahlen lagen für die MLC vor, die Österreich auf Basis vorhandener Aufzeichnungen zwischen den Jahren 2009 und 2017 steuerliche Mehrergebnisse im Ausmaß von 119,39 Mio. EUR brachten. Ebenfalls bekannt war das Ausmaß der an Österreich überwiesenen Beträge aufgrund von Beitreibungsersuchen an andere Staaten sowie umgekehrt jene Beträge, die Österreich aufgrund von ausländischen Ersuchen nach durchgeführten Vollstreckungen ins Ausland überwies. Mit jährlich steigender Tendenz waren dies zuletzt im Jahr 2017 Beträge von jeweils mehr als 3 Mio. EUR (TZ 16, TZ 17, TZ 19).

Die vom RH überprüften Finanzämter und die Großbetriebsprüfung bestätigten zwar, dass Erfolge des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten grundsätzlich nicht gemessen werden könnten. Sie gaben jedoch als Nutzen bzw. Erfolg bspw. an:

- Aufdeckung und Verhinderung von Betrugsfällen;
- Früherkennung von Betrugsmustern;
- Gleichmäßigkeit der Besteuerung;
- Erzielung einer generalpräventiven Wirkung;
- Erzielung von Mehrergebnissen im Einzelfall;
- Klärung von Sachverhalten (TZ 19).

Schlussempfehlungen

- 46 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Finanzen:
- (1) Das Ministerium sollte sich auf europäischer Ebene für eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Finanzbehörden bei der Umsatzbesteuerung – im Sinne der vielfältigen Vorstöße der EU-Kommission – sowie auch bei den direkten Steuern einsetzen. [\(TZ 4, TZ 5\)](#)
 - (2) Doppelbesteuerungsabkommen wären im Hinblick auf indirekte Steuern (Umsatzsteuer) und die Vollstreckungsamtshilfe auf Basis vorheriger Evaluierungen möglichst auszubauen, um bestehende österreichische Rechtsansprüche durchsetzen zu können. [\(TZ 7\)](#)
 - (3) Das Ministerium sollte die bestehenden Vorbehalte zu multilateralen Abkommen künftig nur im Ausnahmefall anwenden, um dem Leitgedanken der Amtshilfe-Konvention – der verstärkten internationalen Zusammenarbeit – ausreichend nachzukommen und die Durchsetzungsmöglichkeiten österreichischer Rechtsansprüche zu erhöhen. [\(TZ 7\)](#)
 - (4) Die vom OECD-Musterabkommen abweichenden Textpassagen in den Doppelbesteuerungsabkommen wären künftig zu kennzeichnen und in den Erläuterungen die Gründe für die Abweichungen anzuführen. [\(TZ 7\)](#)
 - (5) Das Ministerium sollte betreffend das bilaterale Abkommen mit den USA zum „Foreign Account Tax Compliance Act“ auch weiterhin regelmäßig Initiativen setzen, um mit den USA ein Modell 1-Abkommen abzuschließen. [\(TZ 9\)](#)
 - (6) Die Anwendung der Vollstreckungs- und Zustellungsamtshilfe mit der Schweiz und mit Liechtenstein wäre – auf Basis der bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen und der multilateralen Amtshilfe-Konvention – im Zusammenwirken mit beiden Vertragspartnern zu intensivieren; dies sollte durch gezielte Verhandlungen erreicht werden. [\(TZ 10\)](#)
 - (7) Das Abkommen mit Liechtenstein wäre – im Lichte des EU-rechtlich gebotenen automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten und zu dessen Stärkung als Kontrollinstrument für die nationale Finanzverwaltung – erneut einer Revision zu unterziehen. [\(TZ 10\)](#)
 - (8) Das Ministerium sollte sich für ein EU-weit einheitliches Identifikationsmerkmal der Steuersubjekte einsetzen, um die Zuordenbarkeit der Daten aus dem automatischen Informationsaustausch zu verbessern. [\(TZ 13\)](#)

- (9) Als Vorleistung wären in Österreich unveränderliche Steuernummern zu vergeben, die auch bei einem Wechsel der Finanzamtszuständigkeit gleich bleiben. (TZ 13)
- (10) Die für die aktive Teilnahme am Netzwerk „Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration“ erforderlichen Ressourcen wären zu erheben, um bedarfs- und risikoorientiert ausreichend (Personal-) Ressourcen zur Verfügung stellen zu können. Gegebenenfalls wäre dem österreichischen Vertreter eine Stellvertreterin bzw. ein Stellvertreter zur Seite zu stellen. (TZ 15)
- (11) Das Ministerium sollte die Multilateralen Kontrollen im Hinblick auf die erzielten Erfolge noch stärker als bisher nützen. Um dies zu erreichen, sollte es
- in den Finanzämtern und in der Großbetriebsprüfung die Gründe erheben, die einer Durchführung von Multilateralen Kontrollen entgegenstehen, und diese Hinderungsgründe – wenn möglich – proaktiv beseitigen,
 - für die Finanzämter, aber auch für die Großbetriebsprüfung, positive Rahmenbedingungen für die Durchführung von Multilateralen Kontrollen schaffen (hinsichtlich Ressourcen und Controlling) und
 - verstärkt gezielte Schulungen in Form von Weiterbildungsveranstaltungen für die in Betracht kommenden Personen durchführen. (TZ 16)
- (12) Den Finanzämtern und dem „Central Liaison Office“ wäre ein IT-Tool zur Verfügung zu stellen, in dem die benötigten Daten im Zusammenhang mit Beitreibungen unterjährig evident gehalten werden und im Anlassfall sofort auswertbar sind. Dadurch würden die jährlichen, verwaltungsaufwendigen Nacharbeiten für die Statistikerstellung entfallen und Kapazitäten frei werden. (TZ 17)
- (13) Das Ministerium sollte die Vorschreibungs- und Verbuchungspraxis der Finanzämter im Zusammenhang mit eingehenden Beitreibungsersuchen anderer Staaten erheben und anschließend für eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise sorgen. (TZ 18)
- (14) Es wären künftig auch die in Strategiepapieren genannten Ziele mit aussagekräftigen Indikatoren und quantifizierbaren Messgrößen zu versehen, um eine Überprüfung der Zielerreichung durchführen zu können. Die Bedeutung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten wäre etwa dadurch zu stärken, dass solche Verfahren im Rahmen der Zielvorgaben für die nachgeordneten Dienststellen berücksichtigt werden. (TZ 19)

- (15) Das Ministerium sollte evaluieren, inwieweit ein weiterer Ausbau des CLO als zentrale Drehscheibe für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten zweckmäßig wäre. (TZ 21)
- (16) Das Ministerium sollte auf Basis seiner Analyse aus dem Jahr 2015 die für die Tätigkeit der Betrugsbekämpfungskordinatoren erforderlichen (Personal-) Ressourcen in den Finanzämtern erheben und anschließend – den Ergebnissen und den Erfordernissen der einzelnen Finanzämter entsprechend – die erforderlichen Maßnahmen setzen, um das Qualitäts- und Risikomanagement in der steuerlichen Betrugsbekämpfung zu stärken. (TZ 22)
- (17) Das Ministerium sollte bundesweit Best-Practice-Methoden im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten erheben und diesen Erkenntnissen entsprechend den Vollzug in den Finanzämtern anpassen. (TZ 23)
- (18) Es wäre zu evaluieren, ob der Erhebungsdienst in den Finanzämtern – insbesondere auch vor dem Hintergrund des zu erwartenden Anstiegs des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten – wieder eingeführt werden sollte. (TZ 23)
- (19) Das Ministerium sollte die bestehenden Probleme in der behördlichen Zusammenarbeit auf EU-Ebene mit hoher Priorität thematisieren und proaktiv mit den anderen EU-Mitgliedstaaten Lösungen für eine rasche und wirkungsvolle Zusammenarbeit erarbeiten. (TZ 24)
- (20) Das Ministerium sollte in den EU-Gremien die mangelhafte Qualität und Vollständigkeit der erhaltenen Informationen ansprechen und sich für eine Verbesserung einsetzen. (TZ 25)
- (21) Auf nationaler Ebene sollte das Ministerium mit dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und dem zuständigen Ministerium Lösungen für einen umfassenden und zeitnahen Datenaustausch steuerlich relevanter Informationen erarbeiten. (TZ 25)
- (22) Den Finanzämtern wären die angekündigten Bearbeitungslisten so rasch wie möglich zur Verfügung zu stellen, um die steuerliche Würdigung der erhaltenen Informationen vollständig vornehmen zu können. (TZ 25)
- (23) Die Erstellung der EU-Statistiken wäre elektronisch zu unterstützen, um sie in weiterer Folge automatisch aus den elektronischen Evidenzen ableiten zu können. (TZ 26)

- (24) Das Ministerium sollte in internationalen bzw. bilateralen Arbeitssitzungen auf die fiskalische Bedeutung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten und v.a. dessen rasche Erledigung proaktiv aufmerksam machen und insbesondere die für Österreich unbefriedigende Diskrepanz zwischen den Erledigungszeiten einlangender und ausgehender Einzelamts-hilfeersuchen mit dem Ziel thematisieren, eine deutliche Verbesserung der Antwortzeiten anderer Staaten zu erreichen. (TZ 27)
- (25) In künftigen Zielvereinbarungen mit den nachgeordneten Dienststellen wären die – insbesondere für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten erforderlichen – Personalressourcen verbindlich zu definieren sowie in Kennzahlen und Indikatoren zu berücksichtigen, um diesem Themenbereich die notwendige Bedeutung beizumessen. (TZ 28)
- (26) Es wäre eine umfassende bundesweite Personalbedarfserhebung für die Finanzverwaltung vorzunehmen. Diese sollte folgende Schritte umfassen:
- 1. Schritt: gezielte Aufgabenkritik betreffend sämtliche Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung;
 - 2. Schritt: Berechnung der zur umfassenden Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Personalressourcen;
 - 3. Schritt: Festlegung des tolerierten Abgabenausfallsrisikos im Falle eines davon abweichenden eingeschränkten Personaleinsatzes unter Zugrundelegung von Kosten–Nutzen–Erwägungen;
 - 4. Schritt: Verteilung des eingesetzten Personals unter dem Gesichtspunkt von bundesweit ausgewogenen Arbeitsauslastungen mit möglichst gleicher Bearbeitungsintensität und –qualität.
- Der so ermittelte Personalbedarf wäre dem Personalplan zugrunde zu legen. (TZ 29)
- (27) Die Prognosen zum pensionsbedingten Personalabgang sollten in den nächsten Jahren rechtzeitig in die künftige Planstellenbewirtschaftung sowie in eine umfassende Personalbedarfserhebung einfließen. (TZ 30)
- (28) Das Personal wäre auf Basis eines errechneten Bedarfs auf die Finanzämter nach Maßgabe der dort zu erledigenden Tätigkeiten zu verteilen. (TZ 31)
- (29) Es wäre zu überprüfen, inwieweit die bestehende personelle Ausstattung in den Finanzämtern den tatsächlichen Anforderungen des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten entspricht, und gegebenenfalls wären die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. (TZ 32)

- (30) Bei der geplanten Einführung der EU–weiten zentralen Anwendung für elektronische Formulare und deren nationaler (IT–)Umsetzung wäre darauf zu achten, dass die Handhabung mit möglichst geringem Zeitaufwand möglich ist. Dabei sollte so weit wie möglich eine automatisierte Übernahme von bestimmten Daten (Grund– und Erklärungsdaten, Vermerken) aus den bestehenden IT–Anwendungen erfolgen. (TZ 34)
- (31) Für die Finanzämter wäre die Erstellung ausgehender Beitreibungersuchen zu erleichtern, indem die ausgehenden eForms künftig IT–unterstützt mit den vorhandenen Informationen befüllt werden. (TZ 34)
- (32) Sprachliche Hilfestellung im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten wäre bundesweit zu zentralisieren, z.B. im Central Liaison Office. Die dafür erforderlichen Ressourcen wären zu erheben und dem Central Liaison Office möglichst zur Verfügung zu stellen. Zuvor sollte das Ministerium evaluieren, ob und in welchem Umfang diese sprachliche Hilfestellung durch eigenes Personal oder durch Vergabe an externe Expertinnen und Experten erfolgen soll. (TZ 35)
- (33) In den künftigen Zielvereinbarungen für die Bediensteten der nachgeordneten Dienststellen wäre erneut die Bedeutung der Sprachkompetenz zum Ausdruck zu bringen. (TZ 35)
- (34) Das Ministerium sollte prüfen, ob im internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten während laufender Verfahren direkte Kontaktnahmen zwischen den Finanzbehörden unterschiedlicher Staaten zur Abklärung strittiger oder unklarer Themen zulässig sind. Diesfalls sollten die Kontaktdaten der zuständigen Finanzamtsbediensteten in den eForms aufscheinen. (TZ 36)
- (35) Zwecks frühzeitiger Erkennung von auffälligen Sachverhalten insbesondere in den Finanzämtern (auch bei Prüfungszuständigkeit der Großbetriebsprüfung) wäre eine Sensibilisierung im Hinblick auf grenzüberschreitende Steuerplanungspraktiken durch wiederkehrende fachspezifische Schulungen zu gewährleisten, um bundesweit wirkungsvolle Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Steuervermeidungspraktiken in die Wege leiten zu können. (TZ 38)
- (36) Aufgrund der speziellen Komplexität und der daraus resultierenden längeren Verfahrensdauer sollte das Ministerium für die Fallbearbeitung die erforderlichen qualitativen und quantitativen Ressourcen zur Verfügung stellen. (TZ 38)

- (37) Das Ministerium sollte in den EU–Gremien die Hindernisse beim internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten aufgrund unterschiedlicher Rechtssysteme, mangelnder Kooperationsbereitschaft, sogenannter „Abwürgestrategien“ und der Verfolgung von nationalen Eigeninteressen mancher Staaten aufzeigen und thematisieren. Ziel sollte sein, den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten rasch und zielgerichtet ohne Hindernisse durchzuführen, um eine gleichmäßige Besteuerung sicherstellen zu können. (TZ 38)
- (38) Das Ministerium sollte die Problematik der Beurteilung der „voraussichtlichen Erheblichkeit“ in den EU–Gremien aufzeigen mit dem Ziel, die Hindernisse für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten abzubauen. (TZ 38)
- (39) Die Informationen der EU–Mitgliedstaaten aus dem automatischen Informationsaustausch über grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungen über die Verrechnungspreisgestaltung wären in die Risikoanalysen und anschließende risikoorientierte Fallauswahl miteinzubeziehen. (TZ 38)
- (40) Das Ministerium sollte weiterhin Maßnahmen in der EU vorantreiben, die einheitliche Bestimmungsvorschriften gewährleisten und den Steuerwettbewerb durch nationale Steuervorteile verhindern, um Besteuerungsrechte nicht zu verschieben und Gewinne dort zu besteuern, wo sie entstehen. Damit würde ein Hindernis für die Mitwirkung am internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten – nämlich die Durchsetzung von nationalen Eigeninteressen – wegfallen. (TZ 38)
- (41) Das Ministerium sollte legislative Maßnahmen in der EU vorantreiben, welche das Umsatzsteuer–Ausfallsrisiko eindämmen, insbesondere im Hinblick auf die Verrechnung der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette. Dabei sollte das Ministerium innerhalb der EU aktiv an der Entwicklung von alternativ oder kumulativ zu einem generellen Reverse–Charge–System anzuwendenden Methoden zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs mitwirken. (TZ 39)
- (42) Angesichts des hohen Umsatzsteuerausfallsrisikos wären die Instrumente zur Aufdeckung von Malversationen und Umsatzsteuerbetrug (Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem und Auskunftersuchen) weit stärker als bisher zu forcieren und dafür den nachgeordneten Dienststellen die erforderlichen IT– und Personalressourcen sowie Spezialistinnen und Spezialisten für diesen Bereich zur Verfügung zu stellen. (TZ 40)

- (43) Das Ministerium sollte sich in der EU für ein funktionierendes Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem einsetzen, damit dessen Verfügbarkeit – insbesondere in Zeiten verstärkter gleichzeitiger Nutzung – und damit auch dessen Wirkung und Zuverlässigkeit in allen EU–Mitgliedstaaten jederzeit und vollumfänglich gewährleistet sind. Dafür wären folgende Schritte erforderlich:
- bestehende Probleme in den EU–Mitgliedstaaten wären gemeinsam zu identifizieren,
 - die EU–Kommission sollte gemeinsam mit den EU–Mitgliedstaaten Lösungsvorschläge ausarbeiten und
 - betroffene EU–Mitgliedstaaten wären unter aktiver Mithilfe des Ministeriums bei der Umsetzung zu unterstützen, weil auch Österreich von einer verbesserten Datenqualität im Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem profitieren könnte. (TZ 41)
- (44) Das Ministerium sollte in der EU auf eine zeitnahe Überprüfung der Gültigkeit von Umsatzsteuer–Identifikationsnummern hinwirken. Dabei sollte eine rechtsgültige Abgabe einer Zusammenfassenden Meldung – innerhalb der gesamten EU einheitlich – erst dann möglich sein, wenn mit einer vorgelagerten elektronischen Kontrolle sichergestellt ist, dass die angegebenen Umsatzsteuer–Identifikationsnummern zum Zeitpunkt der Leistungserbringung gültig waren. (TZ 41)
- (45) Das Ministerium sollte darauf hinwirken, für jede Lieferung oder Leistung – eventuell ab einem bestimmten Schwellenwert – Angaben in den Zusammenfassenden Meldungen vorzusehen. (TZ 41)
- (46) Das Ministerium sollte daraufhinwirken, dass die in der EU an sich harmonisierte Umsatzsteuer in allen EU–Mitgliedstaaten mit denselben Verfahren und Kontrollmechanismen und auf einheitlichen Rechtsvorschriften basierend vollzogen werden kann. Dies gilt insbesondere für das Problem der rückwirkenden Änderungen der Umsatzsteuer–Identifikationsnummern in einzelnen EU–Mitgliedstaaten. Jedenfalls sollte das Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystem EU–weit nicht nachträglich veränderbare Angaben über die Gültigkeit von Umsatzsteuer–Identifikationsnummern im Zeitpunkt der Leistungserbringung enthalten. (TZ 41)
- (47) Die Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen wäre elektronisch zu überwachen. (TZ 41)

- (48) Das Ministerium sollte für eine verstärkte und effiziente Nutzung des Mehrwertsteuer–Informationssystems
- die Prüfung der Daten aus dem Mehrwertsteuer–Informationssystem bzw. den Zusammenfassenden Meldungen in die Zielvorgaben für die Finanzämter einbeziehen und damit das Augenmerk auf deren Kontrolle lenken,
 - schwerpunktartige Prüfungen durch die Finanzämter – basierend auf Auswertungen aus dem Mehrwertsteuer–Informationssystem – mit dem Ziel einer nachhaltigen Nutzung des Mehrwertsteuer–Informationssystems durchführen,
 - die Nutzung von Daten aus dem Mehrwertsteuer–Informationssystem durch fachliche Unterstützung proaktiv forcieren und
 - fachspezifische Schulungen für die Bediensteten durchführen und dabei die Funktionalitäten und den Nutzen des Mehrwertsteuer–Informationssystems aufzeigen. (TZ 42)
- (49) Für die beiden Teams des Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung–Competence–Center wären bedarfs– und risikoorientiert ausreichend (Personal–) Ressourcen zur Verfügung zu stellen. (TZ 43)
- (50) Es wäre der Bedarf für jene Spezialistinnen und Spezialisten in den Finanzämtern – insbesondere in den Finanzämtern mit erweitertem Aufgabenkreis – zu erheben, die für die Aufarbeitung komplexer Betrugsfälle bzw. –muster außerhalb der für die Finanzämter bestehenden Zielvereinbarungen mit einem erhöhten Ressourceneinsatz tätig werden können. Diese Personen sollten als Schnittstelle zum Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung–Competence–Center agieren und mit den Funktionalitäten des Mehrwertsteuer–Informationsaustauschsystems und anderer Instrumente des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten vertraut sein. (TZ 43)
- (51) Das Ministerium sollte in der EU für eine einzige, einheitliche, einmonatige Abgabefrist für die Zusammenfassenden Meldungen aktiv werden und auf die Möglichkeit freiwilliger, optionaler Ausnahmen verzichten. Dies könnte einerseits zu einer Verwaltungsvereinfachung führen und andererseits zeitnahe Informationen für verbesserte Risikoanalysen gewährleisten. (TZ 44)
- (52) Das Ministerium sollte darauf hinwirken, dass in Österreich für alle Unternehmerinnen und Unternehmer, die zur Abgabe von Umsatzsteuer–Voranmeldungen verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um die Grundlage für eine wirksame, auf aktuelleren Daten basierende Risikoanalyse zu schaffen, die so zu einer Steigerung der Effizienz der Betrugsbekämpfung beiträgt. (TZ 44)

- (53) Jedenfalls wären Unternehmerinnen und Unternehmer nach einer finanzbehördlichen Neuaufnahme grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen zu verpflichten. (TZ 44)
- (54) Die zeitnahen Risikoanalysen des Predictive Analytics Competence Center – insbesondere auch nach der Vergabe von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern – wären zu institutionalisieren, um frühzeitig Umsatzsteuerausfälle verhindern zu können. (TZ 44)
- (55) Weiters wären stichprobenweise Überprüfungen aller Umsatzsteuer-Gutschriften durchzuführen sowie die (kumulierten) Umsatzsteuergutschriften in die Risikoanalysen des Predictive Analytics Competence Center miteinzubeziehen. (TZ 44)
- (56) Angesichts der Notwendigkeit EU-weiter Risikoanalysen sowie länder- und behördenübergreifender Zusammenarbeit sollte das Ministerium die Bestrebungen der EU-Kommission zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen im Hinblick auf
- grenzüberschreitende Datenanalysen zwecks EU-weiter Risikoanalysen,
 - die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und
 - den Zugang zu neuen Datenbeständen
- in den EU-Gremien aktiv unterstützen und vorantreiben. (TZ 44)
- (57) Zeitnahe Prüfungsmaßnahmen – basierend auf umfassenden Risikoanalysen – wären zu veranlassen, um Umsatzsteuerausfälle wirksam und so rasch wie möglich zu verhindern. Dafür wären die erforderlichen (Personal-)Ressourcen bereitzustellen und für die fachliche Spezialisierung der dafür zuständigen Bediensteten zu sorgen. (TZ 44)



Wien, im August 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang 1

Umfassende Darstellung der Rechtsgrundlagen zum internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten; 2009 bis 2018

Ebene	Rechtsgrundlagen
national	<ul style="list-style-type: none"> – EU–Abgabenänderungsgesetz 2016, BGBl. I 77/2016 i.d.g.F. – Verrechnungspreisdokumentationsgesetz, BGBl. I 77/2016 i.d.g.F. – Kontenregister– und Konteneinschaugesetz, Kapitalabfluss–Meldegesetz, Gemeinsamer Meldestandard–Gesetz sowie Änderung des Bankwesengesetzes, des EU–Amtshilfegesetzes und des Amtshilfe–Durchführungsgesetzes, BGBl. I 116/2015 i.d.g.F. – Bundesgesetz über die Zusammenarbeit in Finanzstrafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, BGBl. I 105/2014 i.d.g.F. – EU–Amtshilfegesetz, BGBl. I 112/2012 i.d.g.F. – EU–Vollstreckungsamtshilfegesetz, BGBl. I 112/2011 i.d.g.F. – EU–Finanzstrafvollstreckungsgesetz, BGBl. I 19/2009 i.d.g.F. – Amtshilfe–Durchführungsgesetz, BGBl. I 102/2009 i.d.g.F. – EU–Quellensteuergesetz, BGBl. I 33/2004 i.d.g.F. – EG–Amtshilfegesetz, BGBl. 657/1994 – EG–Vollstreckungsamtshilfegesetz, BGBl. 658/1994 – Bundesabgabenordnung, BGBl. 194/1961 i.d.g.F. – Finanzstrafgesetz, BGBl. 129/1958 i.d.F., BGBl. 21/1959 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend die Durchführung des Gemeinsamen Meldestandard–Gesetzes, BGBl. II 439/2015 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend die Durchführung des automatischen Informationsaustauschs, BGBl. II 380/2014 i.d.g.F. – Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Liste der teilnehmenden Staaten gemäß dem Regierungsübereinkommen vom 29. Oktober 2014, BGBl. II 362/2016 i.d.g.F.
EU	<ul style="list-style-type: none"> – Verordnung (EU) 2017/2454 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABl. 2017 L 348 S. 1 ff. – Verordnung (EU) 1286/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Festlegung des Aktionsprogramms zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme in der Europäischen Union für den Zeitraum 2014–2020 (Fiscalis 2020) und zur Aufhebung der Entscheidung 1482/2007/EG, ABl. 2013 L 347 S. 25 ff. – Verordnung (EU) 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABl. 2010 L 268 S. 1 ff. – Verordnung (EG) 1925/2004 der Kommission vom 29. Oktober 2004 zur Regelung der Durchführung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EG) 1798/2003 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABl. 2004 L 331 S. 31 ff. – Verordnung (EG) 1798/2003 des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) 218/92, ABl. 2003 L 264 S. 1 ff.

Ebene	Rechtsgrundlagen
EU	<ul style="list-style-type: none"> – Richtlinie (EU) 2016/2258 des Rates vom 6. Dezember 2016 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des Zugangs von Steuerbehörden zu Informationen zur Bekämpfung der Geldwäsche, ABl. 2016 L 342 S. 1 ff. (5. EU–Amtshilferichtlinie) – Richtlinie (EU) 2016/881 des Rates vom 25. Mai 2016 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, ABl. 2016 L 146 S. 8 ff. (4. EU–Amtshilferichtlinie) – Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates vom 8. Dezember 2015 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, ABl. 2015 L 332 S. 1 ff. (3. EU–Amtshilferichtlinie) – Richtlinie (EU) 2015/2060 des Rates vom 10. November 2015 zur Aufhebung der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, ABl. 2015 L 301 S. 1 ff. – Richtlinie 2014/107/EU des Rates vom 9. Dezember 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung, ABl. 2014 L 359 S. 1 ff. (2. EU–Amtshilferichtlinie) – Richtlinie 2014/48/EU des Rates vom 24. März 2014 zur Änderung der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, ABl. 2014 L 111 S. 50 ff. – Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG, ABl. 2011 L 64 S. 1 ff. (1. EU–Amtshilferichtlinie) – Richtlinie 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. 2010 L 84 S. 1 ff. – Richtlinie 2004/106/EG des Rates vom 16. November 2004 zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern, bestimmter Verbrauchsteuern und der Steuern auf Versicherungsprämien sowie der Richtlinie 92/12/EWG über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren, ABl. 2004 L 359 S. 30 ff. – Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, ABl. 2003 L 157 S. 38 ff. – Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19. Dezember 1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern, ABl. 1977 L 336 S. 15 ff. – Richtlinie 76/308/EWG des Rates vom 15. März 1976 über die gegenseitige Unterstützung bei der Beitreibung von Forderungen im Zusammenhang mit Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft sind, sowie von Abschöpfungen und Zöllen, ABl. 1976 L 73 S. 18 ff. – Durchführungsverordnung (EU) 2018/99 der Kommission vom 22. Jänner 2018 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2378 in Bezug auf die Form und die Bedingungen für die Übermittlung der jährlichen Bewertung der Wirksamkeit des automatischen Informationsaustauschs und der Liste statistischer Angaben, die die Mitgliedstaaten zur Bewertung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates vorlegen müssen, ABl. 2018 L 17 S. 29 ff. – Durchführungsverordnung (EU) 2017/1966 der Kommission vom 27. Oktober 2017 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 1189/2011 in Bezug auf die Übermittlung von Amtshilfeersuchen und die Weiterverfolgung dieser Ersuchen, ABl. 2017 L 279 S. 38 ff.

Ebene	Rechtsgrundlagen
EU	<ul style="list-style-type: none"> – Durchführungsverordnung (EU) 2016/1963 der Kommission vom 9. November 2016 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2378 in Bezug auf Standardformblätter und die Sprachenregelung im Zusammenhang mit den Richtlinien (EU) 2015/2376 und (EU) 2016/881 des Rates, ABl. 2016 L 303 S. 4 ff. – Durchführungsverordnung (EU) 2015/2378 der Kommission vom 15. Dezember 2015 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Artikeln der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 1156/2012, ABl. 2015 L 332 S. 19 ff. – Durchführungsverordnung (EU) 1353/2014 der Kommission vom 15. Dezember 2014 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 1156/2012 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Artikeln der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung, ABl. 2014 L 365 S. 70 ff. – Durchführungsverordnung (EU) 1156/2012 der Kommission vom 6. Dezember 2012 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Artikeln der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung, ABl. 2012 L 335 S. 42 ff. – Durchführungsverordnung (EU) 79/2012 der Kommission vom 31. Jänner 2012 zur Regelung der Durchführung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABl. 2012 L 29 S. 13 ff. – Durchführungsverordnung (EU) 1189/2011 der Kommission vom 18. November 2011 zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Artikeln der Richtlinie 2010/24/EU des Rates über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen, ABl. 2011 L 302 S. 16 ff. – Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 zur Änderung der Rahmenbeschlüsse 2002/584/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI und 2008/947/JI, zur Stärkung der Verfahrensrechte von Personen und zur Förderung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die betroffene Person nicht erschienen ist, ABl. 2009 L 81 S. 24 – Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. 2006 L 386 S. 89 ff. – Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, ABl. 2005 L 76 S. 16 ff. – Entscheidung 1482/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 über ein Gemeinschaftsprogramm zur Verbesserung der Funktionsweise der Steuersysteme im Binnenmarkt (Fiscalis 2013) und zur Aufhebung der Entscheidung 2235/2002/EG, ABl. 2007 L 330 S. 1 ff.

Ebene	Rechtsgrundlagen
international	<ul style="list-style-type: none"> – Doppelbesteuerungsabkommen – Mehrseitiges Übereinkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Multilaterales Instrument – MLI), BGBl. III 93/2018 i.d.g.F. – Mehrseitige Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den Austausch länderbezogener Berichte (Multilateral Competent Authority Agreement on the Exchange of Country-by-Country-Reports), BGBl. III 27/2018 i.d.g.F. – Mehrseitige Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten (Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information), BGBl. III 182/2017 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Republik Österreich und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Zusammenarbeit für eine erleichterte Umsetzung von FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), BGBl. III 16/2015 i.d.g.F. – Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen in der Fassung des am 1. Juni 2011 in Kraft getretenen Protokolls, BGBl. III 193/2014 i.d.g.F. – Vertrag zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland über Rechtsschutz und Rechtshilfe in Abgabensachen vom 4. Oktober 1954, BGBl. 249/1955 i.d.g.F. – Konsultationsvereinbarung vom 23. Juni 2016 zwischen Österreich und Deutschland betreffend die verwaltungsbehördliche Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaustauschs auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, BMF–AV 122/2016 – Konsultationsvereinbarung vom 6. November 2013 zwischen Österreich und Deutschland zur Neugestaltung der verwaltungsbehördlichen Zusammenarbeit im Bereich des Informationsaustauschs in Steuersachen, BMF–AV 7/2014 – Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Aufhebung des Abkommens vom 13. April 2012 zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt, BGBl. III 6/2017 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt vom 13. April 2012, BGBl. III 192/2012 i.d.g.F. – Protokoll zur Abänderung des am 29. Jänner 2013 in Vaduz unterzeichneten Abkommens zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich der Steuern, BGBl. III 9/2017 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich der Steuern samt Schlussakte einschließlich der dieser beigefügten Erklärungen, BGBl. III 301/2013 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung der Republik Mauritius über den Informationsaustausch in Steuersachen, BGBl. III 157/2015 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Vogtei Guernsey über den Informationsaustausch in Steuersachen, BGBl. III 222/2014 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Regierung der Republik Österreich und der Regierung Jerseys über den Informationsaustausch in Steuersachen, BGBl. III 107/2013 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Republik Österreich und St. Vincent und den Grenadinen über den Informationsaustausch in Steuersachen, BGBl. III 158/2011 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Andorra über den Auskunftsaustausch in Steuersachen, BGBl. III 129/2010 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Republik Österreich und Gibraltar über den Informationsaustausch in Steuersachen, BGBl. III 35/2010 i.d.g.F. – Abkommen zwischen der Republik Österreich und dem Fürstentum Monaco über den Informationsaustausch in Steuersachen, BGBl. III 54/2010 i.d.g.F.

Quelle: RH

Anhang 2

Herausforderungen und Hindernisse für den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten

Der RH identifizierte folgende Herausforderungen und Hindernisse, die sich auf den Vollzug des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten nachteilig auswirkten:

Herausforderungen und Hindernisse	TZ
Die Vielzahl und die Zunahme an unterschiedlichen Rechtsgrundlagen wie auch die unterschiedlichen Rechtsebenen führten dazu, dass der Vollzug für die österreichische Finanzverwaltung komplex war und sich auf den Verwaltungsaufwand auswirkte.	<u>TZ 3</u> bis <u>TZ 11</u>
Die EU–weite Zusammenarbeit der Finanzbehörden und die Nutzung der Instrumente des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten war verbesserungswürdig.	<u>TZ 4</u> , <u>TZ 5</u>
Mehrere der bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (direkte Steuern) enthielten Abweichungen vom OECD–Musterabkommen in Bezug auf den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten.	<u>TZ 7</u>
Die Anzahl der DBA, die auch indirekte Steuern (Umsatzsteuer) und die Vollstreckungsamtshilfe einbezogen, war im Vergleich zur gesamten Anzahl an DBA gering ausgeprägt.	<u>TZ 7</u>
Österreich gab mehrere Vorbehalte zu multilateralen Abkommen ab.	<u>TZ 7</u>
Es bestand mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei Abweichungen der DBA von den OECD–Musterabkommen.	<u>TZ 7</u>
Die von Österreich gewählte Vorgehensweise mit dem Modell 2–Abkommen für den Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) – ohne automatischen abgabenbehördlichen Informationsaustausch – führte dazu, dass die US–amerikanische Steuerbehörde Auskunftsverlangen (Gruppenanfragen) an die österreichische Finanzverwaltung stellte mit der Bitte um Offenlegung der hinter den gemeldeten zusammengefassten Daten stehenden Konten. Diese Auskunftsverlangen und die dadurch bedingten Kontoöffnungen erhöhten den Verwaltungsaufwand für das CLO in den Jahren 2016 und 2017 beträchtlich.	<u>TZ 9</u>
Bei der Anwendung der DBA (direkte Steuern) mit der Schweiz und mit Liechtenstein traten in der Praxis Hemmnisse auf, wie bspw. die Einschränkung der Vollstreckungsamtshilfe mit der Schweiz auf „Grenzgänger“ oder der Umstand, dass mit Liechtenstein bislang kein elektronischer Austausch von Informationen in der Ermittlungsamtshilfe möglich war.	<u>TZ 10</u>
Das bilaterale Abkommen mit Liechtenstein (2014 revidiert 2017) enthielt Alternativregelungen zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten im Zusammenhang mit bestimmten Vermögensstrukturen. Die EU hatte mit Liechtenstein bereits im Jahr 2015 ein Abkommen zum automatischen Informationsaustausch geschlossen, das bereits in Kraft war. Während andere EU–Mitgliedstaaten somit automatisch uneingeschränkte Konteninformationen aus Liechtenstein erhielten, bekam sie Österreich – bedingt durch das bilaterale Abkommen – mit Einschränkungen.	<u>TZ 10</u>
Auf EU–Ebene war keine (einheitliche) Tax Identification Number (TIN) in Verwendung. EU–Mitgliedstaaten verwendeten für ihre Steuersubjekte unterschiedliche Identifikationsmerkmale. Die Zuordnung der Informationen aus dem automatischen Informationsaustausch zu einem Steuersubjekt war demnach schwierig, die manuelle Nachbearbeitung für die Finanzämter aufwendig.	<u>TZ 13</u>
Nicht einmal in Österreich gab es eine von der EU–Kommission vorgeschlagene einheitliche TIN, weil die verwendeten Steuernummern an den jeweiligen Zuständigkeitsbereich eines Finanzamts gebunden waren und sich bei einem Finanzamtswechsel änderten.	<u>TZ 13</u>

Herausforderungen und Hindernisse	TZ
Dem österreichischen Single Point of Contact (SPOC) stand kein Stellvertreter zur Seite. Dadurch war nicht gewährleistet, dass bei einer (unvorhersehbaren) längeren Abwesenheit des einzigen nationalen Ansprechpartners die Teilnahme an Projekten der Joint International Taskforce on Shared Intelligence and Collaboration (JITSIC) sowie die Beantwortung eingehender Anfragen und Ersuchen um Informationen aus dem JITSIC-Netzwerk zeitnah erfolgen konnte.	<u>TZ 15</u>
Nicht alle Finanzämter nützten das Instrument der Multilateralen Kontrollen (MLC) – trotz der dargelegten Vorteile. Selbst große Finanzämter mit erweitertem Aufgabenkreis gaben an, keine diesbezüglichen Erfahrungen zu haben.	<u>TZ 16</u>
Die strategischen Zielsetzungen des Ministeriums zur Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten waren bislang nicht mit aussagekräftigen Indikatoren bzw. quantifizierbaren Messgrößen hinterlegt.	<u>TZ 19</u>
Die typischerweise besonders lange Dauer der Verfahren im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten stand dem Bestreben der Finanzämter und der Großbetriebsprüfung, zeitliche und mengenmäßige Vorgaben des Ministeriums zu erfüllen, entgegen.	<u>TZ 19</u>
Das Ministerium führte keine Kosten–Nutzen–Analyse im Hinblick auf die Durchführung des internationalen Informationsaustauschs in Steuerangelegenheiten durch. Einzelne Fälle verdeutlichten allerdings aufgrund der erzielten Erfolge die Zweckmäßigkeit einer verstärkten internationalen Vernetzung.	<u>TZ 19</u>
Das Ministerium konnte im Zusammenhang mit dem Wirkungsziel 2 der Untergliederung 15 Finanzverwaltung „Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Abgabenerhebung und Stärkung der Abgabemoral“ allfällige Erfolge von gesetzten Maßnahmen mangels Kennzahlen und Indikatoren nicht messen.	<u>TZ 20</u>
Den allgemeinen Zuständigkeiten für die Durchführung von Abgabeverfahren folgend war der internationale Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten auf eine Vielzahl von Organisationseinheiten in der Finanzverwaltung verteilt.	<u>TZ 21</u>
Durch administrative Tätigkeiten kam die eigentliche Aufgabe der Betrugsbekämpfungskordinatorinnen bzw. –koordinatoren (BBKO), nämlich das Qualitäts– und Risikomanagement, zu kurz.	<u>TZ 22</u>
Den Angaben der überprüften Finanzämter zu Folge erwies sich die Auflösung des vormaligen Erhebungsdienstes als nachteilig.	<u>TZ 23</u>
Nationale Zustimmungrechte sowie Verfahrensverzögerungen standen nicht nur einem raschen, sondern einem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten an sich entgegen. Sie behinderten die Arbeit der österreichischen Finanzbehörden, die dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit und der Vollständigkeit der Besteuerung zu entsprechen hatten. Dies war geeignet, das Vertrauen der Finanzbediensteten in das Funktionieren der internationalen behördlichen Zusammenarbeit zu erschüttern mit der Folge, künftig in entsprechenden Anlassfällen auf solche Verfahren zu verzichten.	<u>TZ 24</u>
Es bestand Optimierungsbedarf hinsichtlich der Qualität und v.a. der Vollständigkeit der übermittelten Daten im automatischen Informationsaustausch.	<u>TZ 25</u>
Steuerlich relevante Daten über ausländische Pensionen waren zwar den österreichischen Sozialversicherungsträgern und der Pensionsversicherungsanstalt bekannt, die Finanzbehörden erhielten diese Daten jedoch nicht.	<u>TZ 25</u>
Trotz eines intensiven grenzüberschreitenden automatischen Informationsaustauschs von steuerlich relevanten Informationen war – jedenfalls zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – nicht sichergestellt, dass die rechtlich vorgesehenen Steuervorschreibungen in allen Fällen erfolgten. Steuerlich relevante Sachverhalte konnten die Finanzämter mangels der erforderlichen Unterstützung nicht berücksichtigen. So standen notwendige Bearbeitungslisten, die das Ministerium bereits im Oktober 2016 angekündigt hatte, nicht zur Verfügung.	<u>TZ 25</u>
Die Vollstreckungsamtshilfe war im Hinblick auf die Evidenzierung der Fälle nicht in gleicher Weise IT–serviciert wie die Amtshilfefälle bei den direkten und indirekten Steuern.	<u>TZ 26</u>
Für Österreich bestand eine unbefriedigende Diskrepanz zwischen den Erledigungszeiten einlangender und ausgehender Einzelamtshilfeersuchen. Antwortzeiten von mehr als einem Jahr waren für die Bearbeitung von Einzelamtshilfeersuchen problematisch und für eine korrekte und zeitnahe Abklärung von Steuersachverhalten abträglich.	<u>TZ 27</u>
Das Ministerium brachte die von ihm angekündigte Personalbedarfserhebung seit Jahren nicht zum Abschluss und brach diese offenbar letztlich ab.	<u>TZ 29</u>

Herausforderungen und Hindernisse	TZ
Bei den überprüften Finanzämtern war eine unzureichende Personalausstattung festzustellen.	<u>TZ 29</u>
Die restriktive Personalpolitik des Ministeriums bewirkte Einbußen in der Qualität der Aufgabenerfüllung. Nach Ansicht des RH nahm das Ministerium damit über Jahre hinweg in Kauf, dass aufgrund einer angespannten Personalsituation in den nachgeordneten Dienststellen die gesetzlich übertragenen Aufgaben nicht ausreichend wahrgenommen wurden.	<u>TZ 30</u>
Das Ministerium nahm trotz der budgetierten Personalkapazitäten wiederholt pauschale Personalkürzungen im Personaleinsatzplan (PEP) vor und steuerte damit den Arbeitsaufwand nicht über das Personal, sondern über die Kürzung von Kontrollquoten; es nahm damit Qualitätseinbußen in Kauf.	<u>TZ 31</u>
Die vielfältigen Leistungen und Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten würden aufgrund des Umfangs der Verfahren und der hohen Anforderungen an das Personal einen stärkeren Ausweis im PEP rechtfertigen.	<u>TZ 31</u>
Dem Ministerium war weder der tatsächliche Ressourceneinsatz noch der Personalbedarf für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten bekannt, weil es bisher keine Personalbedarfserhebung durchgeführt hatte. Dennoch nahm das Ministerium laufend Personalreduktionen in den Finanzämtern vor.	<u>TZ 32</u>
Der Personalstand im Central Liaison Office (CLO) war im Jahr 2017 geringfügig kleiner als 2009, obwohl das CLO mit einer deutlichen Zunahme der Tätigkeiten konfrontiert war.	<u>TZ 33</u>
Auf Antrag des Ministeriums bewilligte das Bundeskanzleramt am 15. März 2017 eine schrittweise Aufwertung freier Arbeitsplätze im CLO. Insgesamt wären dem CLO 26 Arbeitsplätze zur Verfügung gestanden. Tatsächlich waren zum 31. Dezember 2017 19 Bedienstete mit einem Ausmaß von 16,85 VZÄ im CLO tätig. Damit waren 27 % (gemessen an den Köpfen) bzw. 35 % (gemessen an den VZÄ) der vom Bundeskanzleramt bewilligten Arbeitsplätze unbesetzt.	<u>TZ 33</u>
Die überprüften Finanzämter beurteilten die Verwendung der bestehenden standardisierten elektronischen Formulare (eForms) als besonders zeitaufwendig. Dies stellte v.a. für die Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter der Veranlagungsteams aufgrund der Erledigungsvorgaben und der vorhandenen Personalressourcen eine wesentliche Hürde für die Erstellung und Bearbeitung der Amtshilfeersuchen dar.	<u>TZ 34</u>
Als besonders aufwendig erwies sich auch die Erstellung von Beitreibungersuchen. Es bestünde nach den Angaben der überprüften Finanzämter keine Importmöglichkeit von bereits vorhandenen Informationen zu den Rückstandsausweisen aus dem Abgabensinformationssystem. Diese Vorgangsweise war nicht zeitgemäß; zudem barg es das Risiko von Eingabefehlern und verursachte zusätzlichen Kontrollaufwand.	<u>TZ 34</u>
Die Sprachenvielfalt erschwerte den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten und führte zu Zeit- und Qualitätsverlusten und Verständigungsschwierigkeiten. Die überprüften Finanzämter machten auf die mangelnde Unterstützung bei Übersetzungen aufmerksam.	<u>TZ 35</u>
Es bestand ein Zielkonflikt zwischen rechtskonformen und möglichst raschen Verfahren zum internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten. So waren die Amtshilfeersuchen grundsätzlich über das CLO in Österreich und die jeweils zuständige Behörde im Partnerstaat abzuwickeln; dadurch verlängerten sich die Verfahren beträchtlich.	<u>TZ 36</u>
Es wäre im Zusammenhang mit aggressiven Steuervermeidungsmodellen eine Sensibilisierung und Schulung der Prüferinnen und Prüfer, aber auch des Innendienstes in den Finanzämtern, erforderlich.	<u>TZ 38</u>
Einer erfolgreichen EU-weiten Zusammenarbeit standen mangelnde Kooperationsbereitschaft, sogenannte „Abwürgestrategien“ und die Verfolgung nationaler Eigeninteressen mancher EU-Mitgliedstaaten sowie damit verbunden eine lange Verfahrensdauer entgegen.	<u>TZ 38</u>
Der Steuervermeidung durch aggressive Steuerplanung wäre EU-weit gemeinsam und nachhaltig zu begegnen, weil sie den Wettbewerb verzerrt, die Steuermoral senkt und schließlich zu einer Senkung des gesamten EU-weiten Steueraufkommens führt.	<u>TZ 38</u>

Herausforderungen und Hindernisse	TZ
Die Bestrebungen des Ministeriums im Hinblick auf eine Ausweitung des Reverse-Charge-Systems bei der Umsatzsteuer waren anzuerkennen, die Mitwirkung des Ministeriums an der EU-weiten Entwicklung von anderen (alternativ oder kumulativ anzuwendenden) Methoden zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs wäre jedoch zweckmäßig.	<u>TZ 39</u>
Die Wirksamkeit des Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystems (MIAS) war insbesondere im Hinblick auf die Verfügbarkeit und Datenqualität beeinträchtigt. Dies führte dazu, dass es seinen Zweck nicht erfüllen konnte, weil gerade im Bereich des Umsatzsteuerbetrugs die Zeitnähe von hoher Relevanz war.	<u>TZ 41</u>
Es bedurfte in der EU dringend eines Maßnahmenpakets, um die Vollständigkeit, Richtigkeit, Zeitnähe, Gültigkeit und Verfügbarkeit der Daten aus dem MIAS für alle EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen zu gewährleisten und damit das Potenzial des Systems zu nutzen.	<u>TZ 41</u>
Unnötige Abstimmarbeiten der Daten aus dem MIAS nahmen Ressourcen in Anspruch, die für zielgerichtete Prüfungshandlungen zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen verwendet werden sollten. Angesichts des Aufwands für steuerlich nicht relevante Abstimmungsarbeiten stellten die Bediensteten die diesbezügliche Zweckmäßigkeit des MIAS zu Recht in Frage.	<u>TZ 41</u>
Es ergab sich aufgrund ungültiger Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (UID-Nummern) ein unnötiger Abstimmungsaufwand für die Finanzämter, weil das MIAS nicht über tagesaktuelle Daten verfügte. Manche EU-Mitgliedstaaten begrenzten die UID-Nummern rückwirkend. Dieses Defizit beeinträchtigte die Wirksamkeit des MIAS. Die Abgabenbehörden und die Unternehmerinnen bzw. Unternehmer konnten deshalb nicht auf die Gültigkeit der Daten vertrauen.	<u>TZ 41</u>
In der Zusammenfassenden Meldung waren die UID-Nummern der jeweiligen Geschäftspartner und der Gesamtwert aller an diese ausgeführten innergemeinschaftlichen Lieferungen und Dienstleistungen für den Meldezeitraum anzugeben. Aufgrund der Summierung der Bemessungsgrundlagen in der Zusammenfassenden Meldung und der Umsatzsteuervoranmeldung war im Rahmen der Prüfungshandlungen durch die Finanzverwaltung nur ein Abgleich von Gesamtbeträgen möglich.	<u>TZ 41</u>
Eine elektronische Überwachung der Abgabe der Zusammenfassenden Meldungen fand nicht statt. Eine solche könnte jedoch die Vollständigkeit der Daten im MIAS gewährleisten.	<u>TZ 41</u>
Die Intensität und die Qualität der Nutzung des MIAS in den Finanzämtern war höchst unterschiedlich. Die Nutzung blieb seit dem Jahr 2010 nahezu gleich, obwohl das MIAS als Instrument zur Aufdeckung und präventiver Verhinderung von grenzüberschreitenden Umsatzsteuerausfällen unbestritten ist.	<u>TZ 42</u>
Innenprüfungshandlungen führten ohne ausreichende fachliche Kompetenz im Umgang mit dem MIAS und ohne ausreichende Praxis bzw. Schulung trotz der vorhandenen Informationen zu steuerlich falschen Ergebnissen.	<u>TZ 42</u>
Umsatzsteuerbetrug konnte nicht allein durch das im CLO angesiedelte Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfungs-Competence-Center (USt-BBCC) österreichweit bekämpft werden. Es sollten vielmehr auch die Finanzämter in der Lage sein, die erforderlichen Umsatzsteuerbetrugsbekämpfungsmaßnahmen rasch und mit ausreichenden Ressourcen durchzuführen.	<u>TZ 43</u>
Es bestand ein Zielkonflikt zwischen den Zielvereinbarungen für die Finanzämter und dem – vom Ministerium selbst in seinem Projektbericht zum USt-BBCC angeführten – hohen Ressourcenaufwand und die überdurchschnittliche Falldauer komplexer Betrugsfälle.	<u>TZ 43</u>
In Österreich und EU-weit bestehende unterschiedliche Fristen für die Abgabe von umsatzsteuerlich relevanten Informationen waren bei der wirksamen und zeitnahen Informationsbeschaffung, einer EU-weiten Risikoanalyse auf Basis von aktuellen Daten, einer raschen Informationsweitergabe und zeitnahen Prüfungshandlungen durch Spezialistinnen bzw. Spezialisten hinderlich.	<u>TZ 44</u>

Quelle: RH

Anhang 3

Änderungen der EU–Amtshilferichtlinie 2011/16/EU im Bereich der direkten Steuern; 2011 bis 2018

Rechtsgrundlage	Inhalt	Nationale Umsetzung
Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 (1. EU–Amtshilferichtlinie) ¹	DAC1: verpflichtender automatischer Informationsaustausch für Besteuerungszeiträume ab 1. Jänner 2014 in Bezug auf <ul style="list-style-type: none"> – Vergütungen aus unselbständiger Arbeit, – Aufsichtsrats– oder Verwaltungsratsvergütungen, – Lebensversicherungsprodukte, die nicht von anderen Rechtsakten der EU über den Austausch von Informationen oder vergleichbaren Maßnahmen erfasst sind, – Ruhegehälter, – Eigentum an unbeweglichem Vermögen und Einkünfte daraus. 	Die rechtliche Umsetzung erfolgte durch das EU–Amtshilfegesetz (BGBl. I 112/2012 i.d.g.F.). Das Gesetz trat mit 1. Jänner 2013 (der automatische Informationsaustausch mit 1. Jänner 2015) in Kraft. Weiters erließ der Bundesminister für Finanzen eine Verordnung zur Durchführung des automatischen Informationsaustauschs (BGBl. II 380/2014 i.d.g.F.).
Richtlinie 2014/107/EU des Rates vom 9. Dezember 2014 (2. EU–Amtshilferichtlinie) ²	DAC2: Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen zu Finanzkonten	Die rechtliche Umsetzung erfolgte durch das Abgabenänderungsgesetz 2015 (BGBl. I 163/2015 i.d.g.F.) und dem Gemeinsamer Meldestandard–Gesetz (BGBl. I 116/2015 i.d.g.F.). Das Gemeinsamer Meldestandard–Gesetz trat mit 1. Jänner 2016 in Kraft. Weiters erließ der Bundesminister für Finanzen eine Verordnung zur Durchführung des Gemeinsamer Meldestandard–Gesetzes (BGBl. II 439/2015 i.d.g.F.).
Richtlinie (EU) 2015/2376 des Rates vom 8. Dezember 2015 (3. EU–Amtshilferichtlinie) ³	DAC3: Verpflichtung zum automatischen Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung hinsichtlich grenzüberschreitender Steuervorbescheide und Vorabverurteilungen über die Verrechnungspreisgestaltung (Tax Rulings)	Die rechtliche Umsetzung erfolgte durch das EU–Abgabenänderungsgesetz 2016 (BGBl. I 77/2016 i.d.g.F.). Das Gesetz trat mit 2. August 2016 in Kraft.
Richtlinie (EU) 2016/881 des Rates vom 25. Mai 2016 (4. EU–Amtshilferichtlinie) ⁴	DAC4: Verpflichtung zum automatischen Austausch von länderspezifischen Berichten bestimmter grenzüberschreitender Unternehmensstrukturen (Country–by–Country–Reporting)	Die rechtliche Umsetzung erfolgte durch das EU–Abgabenänderungsgesetz 2016 (BGBl. I 77/2016 i.d.g.F.). Das Gesetz trat mit 2. August 2016 in Kraft.

Rechtsgrundlage	Inhalt	Nationale Umsetzung
Richtlinie (EU) 2016/2258 des Rates vom 6. Dezember 2016 (5. EU-Amtshilferichtlinie) ⁵	DAC5: Änderung bezüglich des Zugangs von Steuerbehörden zu Informationen zur Bekämpfung der Geldwäsche (Ermittlung der wirtschaftlichen Eigentümer)	Die rechtliche Umsetzung erfolgte durch das Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz (BGBl. I 136/2017 i.d.g.F.). §§ 1 und 2 (Anwendungsbereich und Definition des wirtschaftlichen Eigentümers) traten mit 16. September 2017 in Kraft, die weiteren Paragraphen mit 15. Jänner 2018.
Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates vom 25. Mai 2018 (6. EU-Amtshilferichtlinie) ⁶	DAC6: Verpflichtung zum automatischen Informationsaustausch im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen	Die rechtliche Umsetzung hat bis 31. Dezember 2019 zu erfolgen.

Anmerkung: DAC steht für Directive on Administrative Cooperation

¹ ABl. 2011 L 64 S. 1

² ABl. 2014 L 359 S. 1

³ ABl. 2015 L 332 S. 1

⁴ ABl. 2016 L 146 S. 8

⁵ ABl. 2016 L 342 S. 1

⁶ ABl. 2018 L 139 S. 1

Quellen: Amtsblätter der EU

Anhang 4

Multilaterale Abkommen zur internationalen Amtshilfe in Steuerangelegenheiten; 2009 bis 2018

Multilaterale Abkommen	Vertragsstaaten	Geltung in Österreich	Inhalt
1988 (OECD zusammen mit dem Europarat, zuletzt geändert durch ein am 1. Juni 2011 in Kraft getretenes Protokoll) Multilaterales Abkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen („Amtshilfe-Konvention“)	99 (in Kraft getreten) 18 (unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft getreten) (Stand: Jänner 2018)	BGBl. III 193/2014 1. Dezember 2014 (für Besteuerungszeiträume ab 1. Jänner 2015)	Die Amtshilfe-Konvention sah neben dem automatischen Informationsaustausch Regelungen zum spontanen und anfragegebundenen Austausch, zu gleichzeitigen Steuerprüfungen und Steuerprüfungen im Ausland, zur Vollstreckungsmithilfe und zur Zustellung von Schriftstücken vor. Österreich gab mehrere Vorbehalte zum Abkommen ab, z.B.: Amtshilfe nur hinsichtlich Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer keine Vollstreckungsmithilfe keine Zustellamts-hilfe
2014 Multilaterales Abkommen zwischen den zuständigen Behörden über den automatischen Austausch von Steuerinformationen über Finanzkonten („Gemeinsamer Meldestandard“ – CRS)	98 (Stand: Jänner 2018)	BGBl. III 182/2017 Österreich sagte den ersten vollumfänglichen Datenaustausch mit 44 weiteren Vertragsstaaten für September 2018 zu. 53 Vertragsstaaten wendeten das Abkommen bereits seit 1. Jänner 2016 an (erste Datenübermittlung im September 2017).	Die OECD veröffentlichte 2014 ein Regelwerk mit globalen Standards für den automatischen Austausch von Finanzkonteninformationen (Gemeinsamer Meldestandard). Zu den erhobenen Kontendaten gehörten z.B. persönliche Angaben, Steuer- und Kontonummern, Jahressalden der jeweiligen Konten und alle diesen Konten je Jahr gutgeschriebenen Erträge.
2016 Multilaterales Abkommen zwischen den zuständigen Behörden über den automatischen Austausch von länderbezogenen Berichten (sogenanntes „Country-by-Country-Reporting“)	68 (Stand: Dezember 2017)	BGBl. III 27/2018 für Wirtschaftsjahre, die ab dem 1. Jänner 2016 beginnen (erste Übermittlung von Länderberichten bis 30. Juni 2018)	Die zu übermittelnden länderbezogenen Berichte ermöglichten ein steuerliches Risikomanagement, insbesondere im Bereich der Verrechnungspreise.

Multilaterale Abkommen	Vertragsstaaten	Geltung in Österreich	Inhalt
2017 Multilaterales Abkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung („Multilaterales Instrument“ – MLI)	78 (Stand: März 2018) Das Abkommen trat am 1. Juli 2018 in Kraft.	BGBI. III 93/2018	Mit dem Abkommen wurden Teile des OECD-Projekts „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS) zur Vermeidung von Gewinnverschiebung internationaler Konzerne umgesetzt. Österreich gab mehrere Vorbehalte zum Abkommen ab, z.B.: Zurechnungskonflikte, Transaktionen zur Übertragung von Dividenden, Verständigungsverfahren

Quelle: OECD

Anhang 5

Internationale Amtshilfe in Steuerangelegenheiten in den strategischen Zielsetzungen des Ministeriums

Strategiepapiere des Ministeriums	Inhalt
„Abgabenstrategie“, September 2005	<ul style="list-style-type: none"> – „Internationale Zusammenarbeit ist zu verstärken. Gleichzeitig wären die generalpräventiven Auswirkungen effizienter internationaler Amtshilfeoperationen zu nutzen“. – „Der Ausbau und die Modernisierung des Netzwerkes der österreichischen Doppelbesteuerungsabkommen zur Beseitigung internationaler Steuerhemmnisse bei grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten sind voranzutreiben.“ – „Die österreichische Steuer- und Zollpolitik muss der zunehmenden Internationalisierung Rechnung tragen“. (S. 3 ff.)
„Strategie des BMF“, Oktober 2005	<ul style="list-style-type: none"> – „Die umfassende Reaktion auf internationale Entwicklungen ist für alle Zuständigkeitsbereiche des BMF wichtig (...). Der intensive Austausch zwischen den einzelnen nationalen und internationalen Bereichen ist dafür die Grundlage“. – „Ziele sind dabei die Förderung verlässlicher und transparenter internationaler Regeln, die Weiterentwicklung der EU-Integration und die Stärkung der internationalen Stimme Österreichs“. (S. 6)
„Strategie des Bundesministeriums für Finanzen“, September 2011	<ul style="list-style-type: none"> – „Es gilt, die Erhöhung der steuerlichen Transparenz sicherzustellen und unfaire Steuerpraktiken zu beseitigen. Dazu soll die internationale Zusammenarbeit im Bereich der steuerlichen Amtshilfe und Steuerbetrugsbekämpfung verstärkt werden. Der OECD-Amtshilfestandard ist im österreichischen DBA-Netzwerk konsequent umzusetzen.“ (S. 3) – Als Ziele der „Sicherstellung wachstums- und beschäftigungsfördernder Rahmenbedingungen“ sind u.a. genannt: „Beseitigung unfairer Steuerpraktiken; Erhöhung der steuerlichen Transparenz; Verstärkung der Zusammenarbeit der Steuerbetrugsbekämpfung, Sicherstellung der steuerlichen Standards der OECD in allen Staaten“. (S. 27) – Als Ziel zur „Stärkung der multilateralen und bilateralen Kooperation“ ist u.a. genannt: „Ausbau und Modernisierung des Netzwerkes österreichischer Doppelbesteuerungsabkommen im Interesse der Verbesserung der Standortattraktivität Österreichs“. (S. 29)

Strategiepapiere des Ministeriums	Inhalt
„Strategie des Bundesministeriums für Finanzen“, September 2012	<ul style="list-style-type: none"> – „Es gilt, die Erhöhung der steuerlichen Transparenz sicherzustellen und unfaire Steuerpraktiken zu beseitigen. Dazu soll die internationale Zusammenarbeit im Bereich der steuerlichen Amtshilfe und Steuerbetrugsbekämpfung verstärkt werden. Der OECD–Amtshilfestandard ist im österreichischen DBA–Netzwerk konsequent umzusetzen.“ (S. 4) – Eine internationale strategische Zielsetzung war die „Stärkung der multilateralen und bilateralen Kooperationen“. (S. 26) – Zum Zwecke der „Beseitigung unfairer Steuer– und Zollpraktiken, Erhöhung der Transparenz sowie verstärkten Betrugsbekämpfung“ soll es u.a. zur „Durchführung von multilateralen Kontrollen“ kommen. (S. 28)
„Strategie des Bundesministeriums für Finanzen“, April 2017	<ul style="list-style-type: none"> – „Die internationale Zusammenarbeit im Bereich der steuerlichen Amtshilfe, der Beseitigung unfairer Steuerpraktiken und der Bekämpfung betrügerischen Handelns im Steuer– und Zollbereich wird noch weiter verstärkt werden.“ (S. 10 und S. 36)
„Schelling–Plan zur Schließung der internationalen Steuerflucht–Routen, Europäische und internationale Maßnahmen zur Vermeidung von Gewinnverschiebungen und des internationalen Steuerbetruges“, Juni 2017	<ul style="list-style-type: none"> – Internationale Abstimmung/Vorreiterrolle Österreich – „Grenzüberschreitender Austausch von Umsatzsteuerdaten – Softwareunterstützter grenzüberschreitender Datenaustausch zur effizienteren Betrugsbekämpfung.“ (S. 4)
„Strategie des Bundesministeriums für Finanzen“, September 2018	<ul style="list-style-type: none"> – „Das Netzwerk an Doppelbesteuerungsabkommen wird ausgebaut und modernisiert.“ (S. 26) – „Die internationale Zusammenarbeit im Bereich der steuerlichen Amtshilfe, der Beseitigung unfairer Steuerpraktiken und der Bekämpfung betrügerischen Handelns im Steuer– und Zollbereich wird noch weiter verstärkt.“ (S. 26)

Quelle: BMF

Anhang 6

Organisationseinheiten in der Finanzverwaltung neben dem „Central Liaison Office“, die mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten befasst waren

Neben dem „Central Liaison Office“ war in der Finanzverwaltung eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationseinheiten mit Aufgaben im Zusammenhang mit dem internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten befasst:

Organisationseinheit	Aufgaben und Tätigkeiten (beispielhaft)
Ministerium	
Abteilung I/7 Verwaltungsmanagement der Steuer- und Zollverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> – Planung, Ziele und Steuerung des Ressourceneinsatzes (Personal) – Qualitätssicherung
Abteilung I/8 Organisation der Steuer- und Zollverwaltung; Glücksspiel inklusive Produktmanagement	<ul style="list-style-type: none"> – Organisation der Finanzämter – Internes Kontrollsystem – IT-Anforderungen – Projekte im Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch
Abteilung I/9 Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll	<ul style="list-style-type: none"> – Betrugsbekämpfung – Risikoanalysen und –management – Prüfungspläne – Koordinierung von MLC und Prüferinnen- bzw. Prüferentsendungen – Projekte im Zusammenhang mit dem automatischen Informationsaustausch
Abteilung I/10 IT Steuer	<ul style="list-style-type: none"> – IT – Grunddaten – IT – Abgabenerhebung – IT – Außenprüfungen – IT – Managementinformationen – Ermittlung, Aufbereitung und Übermittlung der Daten für den automatischen Informationsaustausch – IT-Betreuung des MIAS – IT-Betreuung des Mini-One-Stop-Shop (MOSS)
Abteilung IV/8 Internationales Steuerrecht	<ul style="list-style-type: none"> – internationale Verträge und Abkommen – Legistik
Steuer- und Zollkoordination	
bundesweiter Fachbereich internationales Steuerrecht	<ul style="list-style-type: none"> – fachliche Unterstützung der Finanzämter – Qualitätssicherung
bundesweiter Fachbereich Finanzstraf-, Verfahrens- und Exekutionsrecht	<ul style="list-style-type: none"> – fachliche Unterstützung der Finanzämter – Qualitätssicherung

Organisationseinheit	Aufgaben und Tätigkeiten (beispielhaft)
nachgeordnete Dienststellen	
Steuerfahndung	<ul style="list-style-type: none"> – Bekämpfung des organisierten Abgabebetrugs – Verfolgung von finanzstrafrechtlich und sozialbetrugsrelevanten Delikten – Durchführung von behördlichen Zwangsmaßnahmen
Eurofisc–Verbindungsbeamter	<ul style="list-style-type: none"> – Austausch und Verwertung von internationalen Risikoinformationen bei der Umsatzsteuer
USt–BBCC	<ul style="list-style-type: none"> – Projekt zur gezielten Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs
PACC	<ul style="list-style-type: none"> – Daten– und Risikoanalyse – Evaluierung und Qualitätssicherung – Mitbefassung bei der Erstellung der Jahresprüfungspläne
Großbetriebsprüfung inklusive JITSIC	<ul style="list-style-type: none"> – Betriebsprüfungen – Umsatzsteuersonderprüfungen – Nachschauen – fachlicher Austausch mit anderen Steuerverwaltungen zur Bekämpfung des internationalen Steuerbetrugs
Finanzämter – Infocenter	<ul style="list-style-type: none"> – Auskunftersuchen – manuelle Zuordnung von Informationen zu Abgabepflichtigen
Finanzämter – Teams Allgemeinveranlagung	<ul style="list-style-type: none"> – Auswertung des erhaltenen Kontrollmaterials – Erstellung von Vorhalten zur Klärung der Ansässigkeit und der Steuerpflicht
Finanzämter – Teams Betriebliche Veranlagung	<ul style="list-style-type: none"> – Auswertung des erhaltenen Kontrollmaterials – Erstellung von Vorhalten zur Klärung der Ansässigkeit und der Steuerpflicht – Beantwortung und Erstellung von Amtshilfeersuchen – Durchführung von Betriebsprüfungen, Umsatzsteuer–Sonderprüfungen und Nachschauen
Finanzämter – Teams Abgabensicherung	<ul style="list-style-type: none"> – Erledigung und Erstellung von Beitreibungs– und Auskunftersuchen – Durchführung von Sicherstellungsmaßnahmen – Durchführung von Vollstreckungsmaßnahmen – Vornahme von Zustellungen – Erstellung von jährlichen Statistiken für das CLO
Finanzämter – Teams Strafsachen	<ul style="list-style-type: none"> – Erstellung von Beitreibungsersuchen zur Vollstreckung von Geldstrafen
Finanzämter – Fachbereich	<ul style="list-style-type: none"> – Unterstützung der operativen Teams – Erstellung von verbindlichen Steuervorbescheiden und Vorabverständigungen (Tax Rulings – DAC3)
Finanzämter – Betrugsbekämpfungskordinatoren	<ul style="list-style-type: none"> – zentrale Drehscheibe für die ein– und ausgehenden Informationen mit Zugang zu den elektronischen Daten – Einschätzung, Analyse und Koordinierung von Maßnahmen – Erfassung der ein– und ausgehenden Fälle in den für Auswertungen verwendeten Datenbanken – Überwachung der Terminevidenzen – Auswertung und Analyse von Eurofisc–Meldungen – Support für die operativen Teams, teilweise auch bei Verwendung der eForms

Quelle: BMF

Anhang 7

Bundesrechnungsabschlüsse – Abweichungen bei den Auszahlungen für Personal bzw. dem Personalaufwand in der Untergliederung 15 Finanzverwaltung; 2009 bis 2017

Die in den Bundesrechnungsabschlüssen enthaltenen Abweichungen bei den Auszahlungen für Personal bzw. dem Personalaufwand in der Untergliederung 15 Finanzverwaltung sowie die Abweichungsbegründungen des Ministeriums fasste der RH wie folgt zusammen:

Jahr	Abweichung Untergliederung 15	Abweichung Voranschlags-Ansatz 1/15400 (bis 2012) bzw. Globalbudget 15.02 (ab 2013)	Begründungen
in Mio. EUR			
2009	-22,28	-18,28	<ul style="list-style-type: none"> – Minderausgaben durch konsequente Personalplanung und Zielwertüberwachung – Zielwert des Bundeskanzleramts wurde in der zweiten Jahreshälfte unterschritten – Geplante Neuaufnahmen (60 VZÄ) werden erst 2010 realisiert – Altersstruktureffekt bei Pensionierungen und Neuaufnahmen trat ein
2010	-24,24	-19,24	<ul style="list-style-type: none"> – Minderausgaben durch konsequente Personalplanung und Zielwertüberwachung – Zielwert wurde zum Ende des Jahres verringert – Altersstruktureffekt bei Pensionierungen und Neuaufnahmen trat ein – Minderausgaben an Dienstgeberbeiträgen infolge Unterschreitung der geplanten Personalzahl
2011	-29,74	-18,72	<ul style="list-style-type: none"> – Minderausgaben sind Ergebnis einer konsequenten Personalpolitik hinsichtlich Zielwertplanung und –überwachung/Personalentwicklung – Planwert wurde bereits zu Beginn des Jahres unterschritten bzw. konnte eine Unterschreitung auch Ende 2011 festgestellt werden – Einsparungen waren auf eine gestiegene Anzahl von Pensionierungen und sonstigen Austritten zurückzuführen – Ausgabenreduktionen ergaben sich aufgrund des moderaten Gehaltsabschlusses sowie durch Nichtausschöpfung von Reserven für geplante personalpolitische Maßnahmen

Jahr	Abweichung Untergliederung 15	Abweichung Voranschlags-Ansatz 1/15400 (bis 2012) bzw. Globalbudget 15.02 (ab 2013)	Begründungen
	in Mio. EUR		
2012	-12,87	-5,95	<ul style="list-style-type: none"> – VZÄ-Zielwert wurde aufgrund der Budgetkonsolidierung der österreichischen Bundesregierung nicht erreicht – rund 67 geplante VZÄ und 73 geplante Neuaufnahmen wurden gestrichen
2013		-7,82	<p>Abweichung der Auszahlung aus der operativen Verwaltungstätigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Personalausgaben bei den Vertragsbediensteten enthielten u.a. eine Bewirtschaftungsreserve für nicht geplante und unvorhersehbare Personalmaßnahmen von rd. 4,1 Mio. EUR – Planungsannahmen sind nicht eingetreten, daher wurden entsprechende Einsparungen lukriert – Unschärfe bei der Planung der Beamtengehälter führte zu Abweichungen
2014		-16,09	<p>Abweichung bei den Aufwendungen aus dem Ergebnishaushalt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einsparungen aufgrund von nicht finanzierungswirksamen Aufwendungen bei Dotierungen von Personalrückstellungen – Es werden keine markanten Änderungen in der Personalstruktur der Finanzverwaltung erwartet
2015		-7,42	<p>Abweichung der Auszahlung aus der operativen Verwaltungstätigkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einsparungen ergaben sich bei den finanzierungswirksamen Personalaufwendungen infolge sparsamer Personalbewirtschaftung – Bei fast allen haushaltsführenden Stellen der Steuer- und Zollverwaltung wurden die VZÄ-Planwerte nicht ausgeschöpft – Dies ist nicht zuletzt durch die zeitlich aufwendigen Personalaufnahmeprozesse gemäß Planstellenbesetzungsverordnung 2012 intendiert
		-27,45	<p>Abweichung bei den Aufwendungen aus dem Ergebnishaushalt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die wesentlichsten Komponenten für die Abweichung sind nicht finanzierungswirksame Minderaufwendungen bei den Dotierungen für die Rückstellungen im Personalbereich in Höhe von 18,65 Mio. EUR und finanzierungswirksame Minderaufwendungen bei den Bezügen von Vertragsbediensteten mit 4,45 Mio. EUR – Einsparungen ergaben sich bei den finanzierungswirksamen Personalaufwendungen infolge sparsamer Personalbewirtschaftung

Jahr	Abweichung Untergliederung 15	Abweichung Voranschlags-Ansatz 1/15400 (bis 2012) bzw. Globalbudget 15.02 (ab 2013)	Begründungen
in Mio. EUR			
2016		-21,52	Abweichung der Auszahlung aus der operativen Verwaltungstätigkeit: – Minderauszahlungen beim Personal gehen v.a. auf die Unterschreitung des Planwertes bei den VZÄ sowie auf spätere Neuaufnahmen zurück, da die rechtlichen Vorlaufprozesse bei „echten“ Neuaufnahmen einen längeren zeitlichen Ablauf bewirkten
		-32,65	Abweichung bei den Aufwendungen aus dem Ergebnishaushalt: – Die Minderaufwendungen beim finanzierungswirksamen Personalaufwand in Höhe von -22,91 Mio. EUR gehen v.a. auf die Unterschreitung des Planwertes bei den VZÄ sowie auf spätere Neuaufnahmen zurück, da die rechtlichen Vorlaufprozesse bei „echten“ Neuaufnahmen einen längeren zeitlichen Ablauf bewirkten – Die nicht finanzierungswirksamen Minderaufwendungen in Höhe von -9,74 Mio. EUR betreffen die Dotierungen zu Rückstellungen für Abfertigungen, Jubiläumszuwendungen und nicht konsumierte Urlaube
2017		-25,19	Abweichung der Auszahlung aus der operativen Verwaltungstätigkeit: – Minderauszahlungen beim Personal gehen v.a. auf die Unterschreitung des Planwertes bei den VZÄ um 54 VZÄ sowie die Verschiebung der mit Jänner geplanten Neuaufnahmen zum Ende des Jahres hin zurück
		-34,63	Abweichung bei den Aufwendungen aus dem Ergebnishaushalt: – Die Minderaufwendungen beim finanzierungswirksamen Personalaufwand in Höhe von -26,99 Mio. EUR gehen v.a. auf die Unterschreitung des Planwertes bei den VZÄ um 54 VZÄ sowie die Verschiebung der mit Jänner geplanten Neuaufnahmen zum Ende des Jahres hin zurück

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2009 bis 2017; RH

Anhang 8

Personaleinsatzplan – Begründungen für die Änderungen in der Leistungserstellung im Hinblick auf die Personalkapazitäten

Das Ministerium führte im PEP für alle Bereiche der Finanzämter Begründungen für die Änderungen in der Leistungserstellung an, die der RH im Hinblick auf die Personalkapazitäten aus dem aktuellen PEP wie folgt zusammenfasste:

Bereich	Begründungen für die Änderungen
Allgemeinveranlagung inklusive Mischteams mit Infocenter (AV)	<ul style="list-style-type: none"> – Bis 2010 ergibt sich aufgrund verschiedenster Entwicklungen, dass mit einem Personalbedarf von 90 % des Basiswertes gerechnet wird. – Insgesamt ergibt sich ohne Familienlastenausgleichsgesetz für die AV 2012 ohne Teamleiter mit 90 VZÄ ein nur geringfügig niedrigerer Bedarf als 2010 (928 VZÄ). – Hypothese 2014: Da die mögliche personelle Ausstattung nicht für den Bedarf in der AV ausreicht, muss die Kontrollquote gekürzt werden. – Insgesamt ergibt sich ohne Familienlastenausgleichsgesetz für die AV 2014 ohne Teamleiter mit 858 VZÄ ein um 59 VZÄ niedrigerer Bedarf als 2012 (917 VZÄ). – Da bis 2016 keine Pensionierungen nachbesetzt werden dürfen, muss vom errechneten Soll in der AV eine Kürzung vorgenommen werden. – Insgesamt ergibt sich für die AV 2016 ein reduzierter Bedarf gegenüber dem Soll 2014 von 146 VZÄ, davon rd. 52 VZÄ aufgrund des Abgangs eines Aufgabenbereichs. – Insgesamt ergibt sich für die AV 2018 ohne Teamleiter mit 782 VZÄ ein um 70 VZÄ höherer Bedarf als 2016. [Für 2018 erfolgte eine Nachbesserung des PEP (2018.1).] – Hypothese 2020: Reduzierung der Kontrollquote. – Insgesamt ergibt sich für die AV 2020 mit 853 VZÄ ein höherer Bedarf gegenüber dem Soll 2018.1 mit 782 VZÄ von 71 VZÄ.
Abgabensicherung (AS)	<ul style="list-style-type: none"> – Bis 2010 ergibt sich aufgrund verschiedenster Entwicklungen, dass mit einem Personalbedarf von 90 % des Basiswertes gerechnet wird. – Insgesamt ergibt sich ohne Familienlastenausgleichsgesetz 2012 ohne Teamleiter mit 712 VZÄ ein geringfügig niedrigerer Bedarf als 2010 (724 VZÄ). – Insgesamt ergibt sich ohne Familienlastenausgleichsgesetz für 2014 ohne Teamleiter mit 810 VZÄ ein um 98 VZÄ höherer Bedarf als 2012. – Da bis 2016 keine Pensionierungen nachbesetzt werden dürfen, muss vom errechneten Soll in der AS eine Kürzung vorgenommen werden. – Insgesamt ergibt sich für die AS 2016 mit 653 VZÄ (ohne Teamleiter) ein Minderbedarf gegenüber dem Soll 2014 (810 VZÄ) um 157 VZÄ. – Hypothese 2018 und 2020: Aufgrund der Personalobergrenze muss vom errechneten Soll in der AS eine Kürzung auf 98 % bzw. 92 % vorgenommen werden. – Insgesamt ergibt sich für die AS 2018.1 mit 673 VZÄ (ohne Teamleiter) ein Mehrbedarf gegenüber dem Soll 2016 um 20 VZÄ. – Insgesamt ergibt sich für die AS 2020 mit 714 VZÄ (ohne Teamleiter) ein Mehrbedarf gegenüber dem Soll 2018.1 von 41 VZÄ.

Bereich	Begründungen für die Änderungen
Betriebliche Veranlagung (BV)	<ul style="list-style-type: none"> – Bis 2010 ergibt sich aufgrund verschiedenster Entwicklungen, dass im Innendienst mit einem Personalbedarf von 95 % gerechnet wird und der Außendienst mit 1.299 VZÄ in der Betriebsprüfung (ohne Gemeinsame Prüfung lohnabhängiger Abgaben (GPLA)) festgelegt wurde. – Insgesamt ergibt sich für 2012 im Innendienst ohne Teamleiter (806 VZÄ) ein fast identischer Wert wie für 2010 (805 VZÄ). – Insgesamt ergibt sich für den Innendienst 2014 mit 862 VZÄ (ohne Teamleiter) ein höherer Bedarf gegenüber dem Soll 2012 um 56 VZÄ. – Das Soll 2014 im Außendienst (ohne GPLA) bleibt bei 1.460 VZÄ (wie 2012). – Hypothese 2016 für den Innendienst: Der Verwaltungsaufwand wurde im Hinblick auf Personaleinsparungsmaßnahmen mit 51 % von den VZÄ berücksichtigt. – Aufgrund der Auswirkungen der Aufstockung des Bereichs Strafsachen und um die Personalobergrenze einhalten zu können, musste nachträglich eine Reduktion der Kontrollquote vorgenommen werden. – Insgesamt ergibt sich für den Innendienst 2016 mit 903 VZÄ (ohne Teamleiter) ein höherer Bedarf gegenüber dem Soll 2014 (862 VZÄ) um 41 VZÄ. – Das Soll 2016 im Außendienst (ohne GPLA) bleibt mit 1.460 VZÄ gleich. – Insgesamt ergibt sich für den Innendienst 2018 mit 952 VZÄ (ohne Teamleiter) ein höherer Bedarf gegenüber dem Soll 2016 (903 VZÄ) um 49 VZÄ. – Hypothese 2020: Aufgrund der Personalobergrenze muss vom errechneten Soll im Innen- und Außendienst eine Kürzung vorgenommen werden. – Insgesamt ergibt sich für den Innendienst 2020 mit 960 VZÄ ein Mehrbedarf gegenüber dem Soll 2018.1 (953 VZÄ). – Das Soll 2020 im Außendienst beträgt 1.415 VZÄ.
Infocenter (IC)	<ul style="list-style-type: none"> – Bis 2010 ergibt sich aufgrund verschiedenster Entwicklungen, dass mit einem Personalbedarf von 105 % gerechnet wird. – Insgesamt ergibt sich für das IC 2012 (848 VZÄ) ein fast identischer Wert an VZÄ wie 2010 (851 VZÄ). – Insgesamt ergibt sich für das IC 2014 ohne Teamleiter mit 853 VZÄ ein Mehrbedarf gegenüber dem Soll 2012. – Insgesamt ergibt sich für das IC 2016 mit 703 VZÄ (ohne Teamleiter) ein Minderbedarf gegenüber dem Soll 2014. – Aufgrund der Personalobergrenze muss vom errechneten Soll im IC bei den Hypothesen 2018 und 2020 eine Kürzung vorgenommen werden. – Insgesamt ergibt sich für das IC 2018 ein Mehrbedarf (ohne Teamleiter) gegenüber dem Soll 2016 von 68 VZÄ. – Insgesamt ergibt sich für das IC 2020 (ohne Teamleiter) mit 740 VZÄ ein Minderbedarf gegenüber dem Soll 2018 (771 VZÄ) von 31 VZÄ.
Fachbereich (FB)	<ul style="list-style-type: none"> – Bis 2010 ergibt sich aufgrund verschiedenster Entwicklungen, dass mit einem Personalbedarf von 115 % gerechnet wird. – Insgesamt ergibt sich für den FB 2012 ein fast identischer Wert wie 2010 (339 VZÄ). – Insgesamt ergibt sich für den FB 2014 mit 414 VZÄ ein Mehrbedarf gegenüber dem Soll 2012 mit 368 VZÄ um 46 VZÄ. – Insgesamt ergibt sich für den FB 2016 (382 VZÄ) ein Minderbedarf gegenüber dem Soll 2014 von 34 VZÄ. – Insgesamt ergibt sich für den FB 2018.1 mit 431 VZÄ ein Mehrbedarf gegenüber dem Soll 2016. – Aufgrund der Personalobergrenze muss vom errechneten Soll im FB bei der Hypothese 2020 eine Kürzung vorgenommen werden. – Insgesamt ergibt sich für den FB im Soll 2020 mit 477 VZÄ ein Mehrbedarf gegenüber dem Soll 2018.1 mit 431 VZÄ von 46 VZÄ.

Quelle: BMF

Anhang 9

Amtshilfeersuchen von anderen Staaten an Österreich, nach Staaten gegliedert; 2009 bis 2017

Direkte Steuern

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Albanien		2	1	3	4	4	6	7	1
Andorra									1
Aserbaidtschan	1							1	1
Armenien			2		1		1	1	
Australien	2	2	1	1	1		8		
Belarus	1	3	4	7	2	5	4	9	1
Belgien	3	4	4	2	1	2	1	4	45
Bosnien und Herzegowina						1			1
Bulgarien	11	9	6	6	6	5	5	12	1
Dänemark	3	3	5	2	7	3	8	5	10
Deutschland	33	23	8	42	163	194	195	257	224
Estland	1	2	1		2	1	1	1	1
Finnland	2	1	2	4	1	4	1	3	3
Frankreich	7	7	11	8	7	15	8	5	6
Georgien					1		1		
Griechenland	1		3	4		5	1	1	3
Indien		2		2	3	3	4	2	2
Indonesien		1							
Irland	1	2		1			1	2	3
Israel				2			3		1
Italien	14	8	16	122	36	36	28	66	100
Jamaika									1
Japan	2		6	3	2	2	2	2	6
Kanada	2	1	2		1	1	4	2	1
Kasachstan	1	1			1		1	1	
Kirgisistan	1								
Kroatien		1	1		5	10	3	11	4
Lettland			1			2	1	1	2
Liechtenstein								2	4
Litauen	3	3	3	3	5	3	1	3	3
Luxemburg				1	1		3	8	95
Malta									1
Mazedonien	1	1	3		5				
Mexiko								2	
Moldawien								1	
Neuseeland	1	1		3	1	2	3	1	1
Niederlande	1	4	5	2	3	11	5	9	180
Norwegen	9	16	24	64	26	24	44	25	18
Philippinen					1		1		
Polargebiete								1	

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Polen	26	38	35	27	32	54	31	46	44
Portugal	4	2	6	2	2	5	6		4
Rumänien	3	1	1	6	2	13	1	6	4
Russische Föderation	12	6	3	5	1	5	4	2	9
San Marino					2				
Schweden	3	17	13	10	7	6	8	6	2
Schweiz			1		3	1	1	1	6
Serbien							1	3	2
Singapur							1		
Slowakei	6	6	12	6	19	7	15	10	4
Slowenien	2	9	11	12	10	552	312	75	113
Spanien	1	2	5	8	13	5	7	11	10
Südafrika	1								
Tschechische Republik	8	7	1	10	7	12	12	16	13
Türkei					1		4		4
Turkmenistan					2				11
Ukraine	6	9	2	16	7	3	11	6	
Ungarn	53	38	26	25	58	32	20	14	13
USA	1		1	1	7		1	228	358
Usbekistan								1	
Venezuela								1	
Vereinigtes Königreich	16	23	13	2	8	2	13	9	9
kein Staat zugeordnet	1							1	1
Gesamtergebnis	244	255	241	413	473	1.030	792	882	1.327
Anzahl Staaten	36	34	35	33	42	34	45	45	45

Quelle: CLO

Indirekte Steuern

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Belgien	201	108	37	32	21	18	12	12	14
Bulgarien	44	27	43	34	47	37	34	65	49
Dänemark	11	9	26	10	5	9	8	7	5
Deutschland	650	604	449	568	361	463	343	384	531
Estland	6	4	5	3	8	5	5	5	3
Finnland	5	6	9	9	3	1	5	12	1
Frankreich	29	44	61	40	62	28	34	46	41
Griechenland	11	38	19	13	9	6	5	12	8
Irland	6	2	4	2	5	1	2	5	4
Italien	228	288	178	151	175	106	124	158	124
Kroatien					1	8	19	30	18
Lettland	13	8	21	45	22	19	28	32	20
Litauen	27	20	16	11	11	20	18	19	9
Luxemburg	15	3	3	4	4	4	4		2
Malta	4	8	5	8	5	7	4	2	2
Niederlande	127	22	34	13	31	32	25	24	22
Polen	118	74	91	84	152	167	173	196	161
Portugal	20	7	11	6	15	10	10	14	6
Rumänien	98	124	134	147	103	125	88	98	55
Schweden	19	30	15	13	8	14	14	28	11
Slowakei	106	92	96	98	170	138	167	122	80
Slowenien	151	90	69	45	43	40	54	46	43
Spanien	21	21	9	14	14	2	13	7	7
Tschechische Republik	173	158	95	150	178	203	183	161	114
Ungarn	483	177	253	382	336	293	232	133	160
Vereinigtes Königreich	62	61	72	52	61	33	26	37	28
Zypern	3	5	2	3		1		4	5
kein Staat zugeordnet ¹	9	1	45	33	38	41	48	53	47
Gesamtergebnis	2.640	2.031	1.802	1.970	1.888	1.831	1.678	1.712	1.570
Anzahl Staaten	26	26	26	26	26	27	26	26	27

¹ bei Eurofisc-Massenanfragen waren nicht immer sämtliche Staaten ersichtlich

Quelle: CLO

Vollstreckung

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Belgien	6	4	10	9	16	15	12	21	23
Bulgarien			1	1	2	10	4	7	11
Dänemark	2	1	4	5	1		4	1	
Deutschland		1		718	582	536	585	605	774
Estland							1		2
Finnland	1		5	1	3		1	2	3
Frankreich	7	7	6	5	10	5	7	5	15
Griechenland	2			3	12	3	8	10	3
Irland	1	2							
Italien	20	2		1		4	16	21	22
Kroatien						3	6	5	2
Lettland					2	5	4	27	11
Litauen						1	1		1
Luxemburg	1				2	1	2	5	
Niederlande	4	2	1	29	22	8	5	9	18
Polen	12	6	12	15	6	29	69	57	69
Portugal	2	1		2		7	4	5	5
Rumänien	3	8	19	10	11	26	25	37	20
Schweden	4	5	3	14	24	8	10	11	3
Slowakei	6	10	7	7	2	3	12	100	67
Slowenien	2	7	9	10	35	126	120	160	217
Spanien		1	1	3	5	20	14	11	12
Tschechische Republik	3	6	11	14	10	21	87	33	73
Ungarn	6	8	9	63	61	72	80	38	40
Vereinigtes Königreich	10	3	9	2	4	1	2	7	8
Zypern			1	1	1		1	1	
Gesamtergebnis	92	74	108	913	811	904	1.080	1.178	1.399
Anzahl	18	17	16	20	20	21	25	23	22

Quelle: CLO

Anhang 10

Amtshilfeersuchen von Österreich an andere Staaten, nach Staaten gegliedert; 2009 bis 2017

Direkte Steuern

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Albanien						3			
Andorra							2		
Australien			2		1	1	1	1	1
Belarus			1					1	
Belgien	1	4	4		2		1	5	5
Belize									1
Bosnien und Herzegowina						1	3	3	7
Brasilien				1			1		11
Britische Jungferninseln									3
Bulgarien	4	5	1	3	2	3	8	4	6
China Volksrepublik	1	1							1
Curaçao									2
Dänemark	6	3	4	6	1		3	1	
Deutschland	57	23	54	67	146	131	139	102	123
Estland	3		1			2	1	2	1
Finnland	1					2	4		
Frankreich	8	21	18	9	11	8	5	4	3
Griechenland		3		9	1	2	2	2	1
Hongkong								1	2
Indien					1				1
Irland	4	11	8	1	6	4	2	2	10
Israel	1			1			1		
Italien	35	26	33	41	20	17	18	12	11
Japan		1		1		1			
Jersey	3	4					1		
Kaimaninseln								1	
Kanada						2	2		2
Katar									1
Korea, Republik									2
Kroatien	1		1		4	3	7	3	11
Lettland		1						2	
Liechtenstein						21	45	57	51
Litauen	3	2				2	3	1	1
Luxemburg	3	6	1	4	2		1	4	2
Malta	2	2	3	2		13	7		7
Mazedonien		1			1		1	1	
Mexiko							1		
Moldawien					1		1		1
Monaco					1	1		1	
Neuseeland				1	1				

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Niederlande	8	8	7	2	2	1	8	9	11
Norwegen	6	3	2	2	2	4	2	1	2
Pakistan							1		
Polen	25	12	12	13	7	6	13	9	13
Portugal	1	10	1		4	10	11	2	4
Rumänien	4	9	5	11	7	8	10	15	10
Russische Föderation	1	1		1	1			1	7
Saudi-Arabien								1	
Schweden	3	4	6	1	3	10	1	4	2
Schweiz	41	47	29	48	110	127	118	118	128
Serbien					3	2	6	12	22
Singapur							1		3
Slowakei	24	32	28	32	29	25	44	31	35
Slowenien	16	8	5	8	11	13	27	11	15
Spanien	3	12	7	4	2	6	4		3
Südafrika		1	1						
Tschechische Republik	18	12	24	17	18	6	13	18	14
Türkei	2	6	1	7		1	6	4	4
Thailand								1	3
Ukraine		1				2	1		8
Ungarn	22	20	17	36	32	13	22	19	26
USA	11	5	4		4	4	4		7
Venezuela				1					
Vereinigte Arabische Emirate								2	4
Vereinigtes Königreich	13	19	8	14	13	6	12	6	6
Zypern		2	8	6	3	3	4	4	2
kein Staat zugeordnet	2	2	1	5	3	1	1		26
Gesamtergebnis	333	328	297	354	458	465	569	478	622
Anzahl Staaten	32	35	30	29	33	36	45	40	48

Quelle: CLO

Indirekte Steuern

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Belgien	19	26	31	23	13	7	9	16	16
Bulgarien	7	15	11	15	6	6	8	16	42
Dänemark	9	20	19	8	4	5	6	3	7
Deutschland	291	380	408	360	298	300	176	292	326
Estland	1		8		7	6	2	5	1
Finnland	5	3	4		4	2	6	2	2
Frankreich	25	60	66	43	42	23	21	20	16
Griechenland	6	6	5	3	6	1		6	2
Irland	2	9	8	6	2	2	7	4	5
Italien	76	170	224	67	56	93	61	105	104
Kroatien						3	8	10	14
Lettland	1	4	9	3	8	6	6	12	3
Litauen	1	4	3	4	1	1	3	5	2
Luxemburg	6	4	5	6	4	3	2	6	12
Malta	1		11	4	2	1	2	4	2
Niederlande	31	82	90	37	27	35	42	42	38
Polen	19	60	80	25	50	24	31	41	36
Portugal	1	10	10	3	3	4	9	5	3
Rumänien	12	44	45	20	25	26	14	24	29
Schweden	8	11	15	3	8	1	2	4	2
Slowakei	31	63	83	71	55	81	81	119	135
Slowenien	28	43	35	39	32	18	28	54	49
Spanien	16	23	35	15	17	8	11	27	10
Tschechische Republik	36	45	68	64	33	40	33	71	56
Ungarn	52	131	108	60	92	92	77	79	123
Vereinigtes Königreich	24	54	89	15	32	23	25	11	34
Zypern	4	4	16	2	5	6	5	7	3
kein Staat zugeordnet ¹	40	27	25	24	24	25	25	25	28
Gesamtergebnis	752	1.298	1.511	920	856	842	700	1.015	1.100
Anzahl Staaten	26	24	26	24	26	27	26	27	27

¹ bei Eurofisc-Massenanfragen waren nicht immer sämtliche Staaten ersichtlich

Quelle: CLO

Vollstreckung

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Belgien	1	2	5	15	15	7	20	6	8
Bulgarien	1	6	4	3	18	41	39	49	66
Dänemark	3	4	3	2	8	4	11	3	8
Deutschland	4	1	3	416	847	796	797	660	734
Estland	1				1	2	1	1	
Finnland			2	2	1	1	1	1	
Frankreich	7	6	13	13	25	34	19	20	15
Griechenland	4	2	7	4	6	11	12	7	10
Irland	1			2	1	5	5	4	7
Italien	15	42	46	52	99	120	116	104	106
Kroatien					36	43	32	44	52
Lettland			1		2		2	2	1
Litauen		1	2		1	2	1	1	1
Luxemburg	1			1	1	1	1	1	3
Malta			10			3	4	5	4
Niederlande	9	13	19	23	29	28	29	40	35
Polen	11	18	17	14	24	33	31	51	68
Portugal	1	1	2	3	3	2	4	6	3
Rumänien	3	5	15	20	34	57	68	85	125
Schweden	1	1	9	3	4	3	5	14	7
Slowakei	8	16	31	44	71	106	95	132	146
Slowenien	7	7	18	10	46	38	52	68	63
Spanien	8	9	19	25	30	34	21	25	25
Tschechische Republik	9	10	25	30	32	29	42	49	49
Ungarn	20	40	80	73	95	183	221	283	260
Vereinigtes Königreich	6	15	43	23	48	40	48	59	54
Zypern	1	1		1	1		3	3	4
kein Staat zugeordnet	1	4			12	3	2	2	
Gesamtergebnis	123	204	374	779	1.490	1.626	1.682	1.725	1.854
Anzahl Staaten	22	20	22	22	26	25	27	27	25

Quelle: CLO

Anhang 11

Spontanauskünfte von Österreich an ausländische Finanzbehörden, nach Staaten gegliedert; 2009 bis 2017

Direkte Steuern

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Australien			1						
Belarus			1						
Belgien	1	1	2		1		1	3	1
Bulgarien	3		1	1		1	7	2	1
China Volksrepublik		1							
Dänemark	6		1	4			2	1	
Deutschland	45	18	36	41	65	59	56	37	55
Estland	3						1	2	
Finnland	1						1		
Frankreich	4	2	5	3	3	4	2	2	1
Griechenland		1			1			1	1
Indien					1				
Irland	2	3	4	1	1	3	1		1
Israel							1		
Italien	28	19	11	18	7	11	8	8	7
Jersey		1							
Kanada							1		
Kroatien			1		3		1	3	1
Lettland		1						2	
Litauen	3	1				1	2		1
Luxemburg		2		3					
Malta	2		1						1
Mazedonien		1			1				
Monaco						1		1	
Neuseeland				1	1				
Niederlande	3	3	1	1	1		2	3	3
Norwegen								1	
Polen	25	5	4	8	1	2	3	7	3
Portugal		9			4	1			1
Rumänien	3	8	2	7	4	6	3	10	1
Schweden	3	1	1	1	1		1	2	
Schweiz	1	1		2	2	3	4	1	1
Serbien					1	1			4
Slowakei	8	24	16	24	13	11	12	10	9
Slowenien	13	4	3	5	7	5	14	4	3
Spanien	1	6	2	2	2	1	2		1
Südafrika		1							
Tschechische Republik	10	10	20	9	6	3	4	6	7
Türkei							1	2	
Thailand								1	

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Ungarn	13	9	13	25	17	7	8	7	8
USA	4	2	3		1		2		
Venezuela				1					
Vereinigtes Königreich	5	4	4	8	4		7	2	1
Zypern				2		1			
kein Land zugeordnet	1	1		2	1				
Gesamtergebnis	188	139	133	169	149	121	147	118	112
Anzahl Staaten	24	26	22	21	24	18	26	24	22

Quelle: CLO

Indirekte Steuern

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Belgien	12	15	11	6	4	3	4	8	4
Bulgarien	3	3	4	3	1	6	3	2	10
Dänemark	5	7	10	6	3	3	2		3
Deutschland	128	165	180	89	132	151	55	114	50
Estland	1		4		1			2	
Finnland	4	3	2		2		3	1	1
Frankreich	17	17	21	8	7	15	6	6	2
Griechenland	5	3	3		2			2	1
Irland	1	3	6	1	1		4		2
Italien	30	54	91	21	20	30	12	13	23
Kroatien							1	1	2
Lettland	1		5		1	1	1	1	
Litauen	1	3	2	2		1			1
Luxemburg	5	1	4	2	2	1		2	
Malta			6		1		1	1	1
Niederlande	6	18	51	9	17	17	16	9	8
Polen	10	24	28	6	3	8	7	10	2
Portugal	1	3	6	3	1	2			
Rumänien	6	18	18	4	2	9	3	2	3
Schweden	2	4	9		7	1	1		
Slowakei	14	27	21	10	16	16	12	11	25
Slowenien	15	19	19	7	6	4	5	13	13
Spanien	6	7	7	6	2	6	5	3	3
Tschechische Republik	11	16	13	16	7	10	6	7	8
Ungarn	15	30	34	8	21	26	19	16	10
Vereinigtes Königreich	12	19	43	1	13	6	11		2
Zypern	2	1	3		2	3			
kein Staat zugeordnet ¹	40	27	25	24	24	25	25	25	27
Gesamtergebnis	353	487	626	232	298	344	202	249	201
Anzahl Staaten	25	23	26	19	25	21	21	20	21

¹ bei Eurofisc-Massenanfragen waren nicht immer sämtliche Staaten ersichtlich

Quelle: CLO

Anhang 12

Spontanauskünfte von ausländischen Finanzbehörden an Österreich, nach Staaten gegliedert; 2009 bis 2017

Direkte Steuern

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Albanien							1		
Aserbaidschan								1	
Australien	2	1	1	1	1		2		
Belgien	1	1	3	1		1	1	2	
Bulgarien				3	1				
Dänemark	3	3	2	2	7	3	7	4	6
Deutschland	22	23	5	24	61	99	103	164	116
Estland	1	2	1		2	1		1	
Finnland	1	1	2	3	1	2	1	2	2
Frankreich	1	1	1	2		1			
Indien				1					
Irland		2		1			1	1	
Italien	5	2	11	6	9	16	2	12	
Japan	2		4	3	2	1	2	2	1
Kanada							4		
Kroatien								1	
Lettland						1			
Litauen	1	1	2	1	1	1	1	1	1
Luxemburg					1		1	8	
Malta									1
Neuseeland	1	1		3	1	2	2	1	1
Niederlande	1	3	1	2	3	10	1	9	
Norwegen	5	9	16	5	4	6	9	5	3
Polen	6	21	5	4	5	3	1	1	1
Portugal		2		1	2	2			
Rumänien	1					1			
Schweden		11	12	2	3	3		4	1
Schweiz					2				
Serbien									1
Slowakei			3		1		4		
Slowenien	1	3	4	3	4	4	7	7	4
Spanien		2		1	2		1	1	2
Tschechische Republik	2	3		1	1	1	2	1	2
Ungarn		4	2	2	1	1	1	2	1
USA	1							13	
Vereinigtes Königreich	12	21	10	1	3	1	1	5	2
kein Staat zugeordnet				1				2	
Gesamtergebnis	69	117	85	74	118	160	155	250	147
Anzahl Staaten	19	21	18	23	23	21	22	23	16

Quelle: CLO

Indirekte Steuern

Staat	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Anzahl								
Belgien	192	97	15	12	13		3	5	3
Bulgarien	11	6	11	6	13	13	8	20	15
Dänemark	11	7	14	7	5	8	6	5	3
Deutschland	314	240	112	188	55	130	65	103	253
Estland	4	3	3	3	5	4	3	2	2
Finnland	5	6	9	7	3		4	3	1
Frankreich	17	15	7	2	6	2	1		
Griechenland	1	2			1	1	1	3	3
Irland	6	1	1		3	1	1	1	1
Italien	7	8	13	24	4	12	5	10	6
Kroatien					1	5	6	9	5
Lettland	6	4	12	23	14	14	18	10	8
Litauen	18	13	10	5	7	15	11	15	6
Luxemburg	13	2	2	3	2		3		1
Malta	4	7	3	2	2	3			1
Niederlande	116	13	14	4	15	13	9	10	9
Polen	53	32	15	23	17	20	22	20	27
Portugal	19	7	4	1	3	2	3	2	2
Rumänien	13	22	9	10	15	10	10	6	7
Schweden	17	24	11	9	2	4	7	5	5
Slowakei	18	14	9	4	8	5	4	5	4
Slowenien	106	56	30	15	15	12	10	14	15
Spanien	3	3	4	5	3	2	1	3	2
Tschechische Republik	70	22	30	17	37	42	43	26	32
Ungarn	269	21	18	10	14	12	13	13	13
Vereinigtes Königreich	36	29	25	15	13	15	12	15	14
Zypern	3	4		3		1		2	4
kein Staat zugeordnet ¹	8		43	33	36	40	48	52	47
Gesamtergebnis	1.340	658	424	431	312	386	317	359	489
Anzahl Staaten	26	26	24	24	26	24	25	24	26

¹ bei Eurofisc-Massenanfragen waren nicht immer sämtliche Staaten ersichtlich

Quelle: CLO

R
—
H

