

Bericht des Rechnungshofes

**Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	156
Abkürzungsverzeichnis _____	157

BMF**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen****Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern
und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern**

Kurzfassung _____	160
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	170
Grundlagen _____	171
Rechtsgrundlagen der EU und deren Umsetzung in Österreich _____	173
Organisation und Abläufe in den Finanzämtern _____	177
Risikomanagement _____	195
Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen _____	208
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	211

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Aufbau der UID-Nummer in den EU-Mitgliedstaaten _	172
Abbildung 1:	Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen _____	179
Tabelle 2:	Neuaufnahmen und Antrittsbesuche; 2010 bis 2012 __	181
Tabelle 3:	Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer an den durchgeführten Antrittsbesuchen; 2012 _____	182
Tabelle 4:	Antrittsbesuche Soll/Ist-Vergleich 2010 bis 2012 _____	182
Tabelle 5:	Anzahl der Antrittsbesuche ohne ersichtliche Neuaufnahme 2010 bis 2012 _____	184
Tabelle 6:	Anzahl der neu vergebenen UID-Nummern 2009 bis 2012 _____	186
Tabelle 7:	Bundesweit elektronisch angeregte und als durchgeführt erfasste Present Observations _____	191
Tabelle 8:	Angeregte und als durchgeführt erfasste Present Observations in den vom RH überprüften Finanzämtern _____	192
Tabelle 9:	Anzahl der durchgeführten Begrenzungen von UID-Nummern _____	200
Tabelle 10:	Fehlende Begrenzung der UID-Nummer bei Ableben bzw. Betriebsaufgabe, 2009 bis 2012 _____	201
Tabelle 11:	Anzahl aufrechter UID-Nummern trotz seit einem Jahr fehlender USt-Voranmeldungen und fehlender USt-Zahlungen; 2012 _____	201
Tabelle 12:	Personaleinsatz für Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern; 2011 _	209
Tabelle 13:	Durchschnittliche Erledigungszahlen für Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern; 2011 _____	210

Abkürzungsverzeichnis

AB	parlamentarische Anfragebeantwortung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BAO	Bundesabgabenordnung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BP 2000	Prüfverwaltungsprogramm der Finanzverwaltung
bspw.	beispielsweise
BV-Team	im Finanzamt tätiges Team mit den Aufgaben Betriebsver- anlagung/-prüfung
bzw.	beziehungsweise
CLO	Central Liaison Office
d.h.	das heißt
DV	Durchführungsverordnung
EG	Europäische Gemeinschaft
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende
GP	Gesetzgebungsperiode
GZ	Geschäftszahl
IC-Team	im Finanzamt tätiges Team Info-Center
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
KStG	Körperschaftsteuergesetz
lit.	litera

MIAS	Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖNACE	Österreichische Klassifikation der wirtschaftlichen Tätigkeit von Unternehmen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIA	Risiko-, Informations- und Analysezentrum
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nummer	Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz
v.a.	vor allem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZM	Zusammenfassende Meldung(en)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer- nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Die Vergabe einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer ermöglichte dem Unternehmer die Teilnahme am innergemeinschaftlichen Umsatzsteuer-System im EU-Binnenmarkt. Die Europäische Kommission stellte in einer Studie aus 2009 über die „Mehrwertsteuerlücke in der EU“ ein enorm hohes Ausfallsrisiko bei der Umsatzsteuer fest. Sie bewertete dieses Risiko in 24 EU-Mitgliedstaaten allein für 2006 mit 106,712 Mrd. EUR. Für Österreich wies die Studie eine Mehrwertsteuerlücke von 3,108 Mrd. EUR aus. Dies entsprach einem Anteil von 14 % an der theoretischen Umsatzsteuerschuld.

Für das „gemeinsame Mehrwertsteuersystem“, insbesondere für die Vergabe und Begrenzung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern, bestanden EU-weite Vorgaben. Nach Einschätzung des RH setzte das BMF diese Vorgaben um.

Die überprüften Finanzämter gingen allerdings uneinheitlich vor. Dies äußerte sich etwa in der unterschiedlichen Anzahl von Überprüfungen (Antrittsbesuche, Present Observations). Deshalb war für Neuunternehmer die Wahrscheinlichkeit, überprüft zu werden, je Finanzamt nicht dieselbe. Auch die Begrenzung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern und die Qualitätssicherungsmaßnahmen erfolgten nicht einheitlich. Die durchschnittlichen Erledigungszahlen je Vollbeschäftigungsäquivalent schwankten für 2011 zwischen 416 und 1.006; die näheren Gründe hierfür lagen dem RH nicht vor.

Eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug erfordert eine breite Basis von auswertbaren Daten. Unterschiedliche Umsatzsteuervoranmeldungszeiträume erschwerten eine wirksame und zeitnahe Überwachung.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziele der Gebarungsüberprüfung zum Thema Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer- und UID-Nummern waren die Erhebung der maßgeblichen Rechtsgrundlagen (EU und Österreich) sowie die Überprüfung von deren Einhaltung, die Erhebung und Beurteilung maßgeblicher Kenndaten und die Beurteilung der Prozesse und Abläufe im Zusammenhang mit dem Prüfungsthema, des Personaleinsatzes, des Controlling sowie der Internen Kontrollsysteme und des Risikomanagements des BMF. (TZ 1)

Richtlinien und Verordnungen der EU

Für das „gemeinsame Mehrwertsteuersystem“, insbesondere für die Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern, bestanden EU-weite Vorgaben. Nach Einschätzung des RH setzte das BMF diese Vorgaben um, indem die Inhalte der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie Eingang in die österreichische Rechtsordnung fanden. Die in den Finanzämtern durchgeführten Überprüfungen bei Neuaufnahmen entsprachen den Vorgaben der EU-Verordnung aus 2010 zur Betrugsbekämpfung. (TZ 6)

Erhebungen der Europäischen Kommission

Einem Bericht der Europäischen Kommission vom Jänner 2012 zufolge wende Österreich für die Kontrollen vor Vergabe der UID-Nummern drei von zehn Verfahren an, Schweden neun, Großbritannien acht und Deutschland sowie Finnland je sieben. Auch bei den Kontrollen nach erfolgter Vergabe einer UID-Nummer zeigte sich ein ähnliches Bild: Danach führe Österreich drei von sieben Verfahren durch, Schweden bspw. sechs. Die Ergebnisse der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung machten allerdings deutlich, dass die Finanzverwaltung in Österreich mehr als die im Bericht der Europäischen Kommission angeführten Maßnahmen anwandte. Aufgrund der dokumentierten unterschiedlichen Maßnahmen in anderen EU-Mitgliedstaaten wäre die Erhebung von Best-practice-Methoden zweckmäßig. (TZ 7, 20)

Vorgaben des BMF – Definition der Neuaufnahme

Neben dem „Leitfaden Antrittsbesuche“ enthielt auch das Organisationshandbuch des BMF Vorgaben zum Thema Neuaufnahme, Vergabe und Löschung von Steuer- und UID-Nummern. (TZ 8)

Nach Angaben des BMF bestand in der Praxis keine eindeutige Kennzahl für Neuaufnahmen, weshalb es diese Daten (Anzahl der Neuaufnahmen) aus diversen Quellen näherungsweise und jährlich auf unterschiedlichen Grundlagen aufbauend ermittelte. Neuaufnahmen dienten aber als Grundlage für die Berechnung der Anzahl der Antrittsbesuche und waren demnach indirekt Gegenstand von Zielvorgaben und Controllingmaßnahmen. Sowohl die Anzahl der Neuaufnahmen als auch die Anzahl der Antrittsbesuche waren wesentliche Kenngrößen für Controlling und Steuerung; ihre Ermittlung im BMF ließ aber die nötige Präzision vermissen. (TZ 8)

Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen

Die Verfahrensabläufe bei Neuaufnahmen entsprachen im Wesentlichen den Vorgaben des BMF. Allerdings bestand ein Systembruch bei der Weitergabe von Informationen zwischen unterschiedlichen Organisationseinheiten der Finanzämter. So erfolgte bspw. die Informationsweitergabe betreffend die Anregung der Info-Center-Teams (IC-Teams) an die Teams Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) zur Durchführung weiterer Überprüfungsmaßnahmen nach erfolgter Neuaufnahme ohne Antrittsbesuch nur informell. Es fehlten dadurch wichtige Hinweise in den elektronischen Steuerakten. (TZ 9)

Zielvereinbarungen

Die Verteilung der Zielwerte auf die Finanzämter im Zusammenhang mit Antrittsbesuchen erfolgte uneinheitlich. Das Ausmaß der Antrittsbesuche erreichte, gemessen an den Neuaufnahmen, in den vom RH überprüften vier Finanzämtern nicht den vom BMF als internes Ziel definierten Wert von mindestens einem Drittel. Weiters zeigte sich, dass bei den durchgeführten Antrittsbesuchen der Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer zwischen den vier überprüften Finanzämtern unterschiedlich war. Er bewegte sich im Jahr 2012 zwischen 67 % (Finanzamt Salzburg-Stadt) und 86 % (Finanzamt Salzburg-Land). Für Neuunternehmen war damit die Wahrscheinlichkeit, einen Antrittsbesuch zu erhalten, je nach Finanzamt nicht dieselbe. (TZ 10)

Elektronische Unterstützung bei Antrittsbesuchen

Zuverlässige Auswertungen der Vergabepraxis von Steuernummern – insbesondere im Zusammenhang mit Antrittsbesuchen – waren mangels einheitlicher Vorgangsweisen der Finanzämter nicht möglich. Im Finanzamt Salzburg-Land hätten nach bestehender Datenlage im Jahr 2010 bis zu 59,5 % aller Antrittsbesuche zu keiner nachfolgenden Neuaufnahme geführt, im Finanzamt Salzburg-Stadt 45,3 %. Näherungsweise Auswertungen in beiden Salzburger Finanzämtern ergaben jedoch, dass tatsächlich wesentlich mehr Neuaufnahmen nach Antrittsbesuchen erfolgten. (TZ 11)

Auch die Archivierung der Prüfungsmaßnahmen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 war nicht in allen vier überprüften Finanzämtern gleichermaßen umgesetzt. (TZ 11)

Anlass für die Vergabe einer UID-Nummer

Die Vergabe der UID-Nummer erfolgte bei vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmen in der Regel mit der Vergabe der Steuernummer, ohne dass hierfür ein gesonderter Antrag erforderlich war. Nicht vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmen (z.B. Kleinunternehmen, Ärzte, pauschalierte Land- und Forstwirte) konnten eine UID-Nummer auf Antrag erhalten, wenn sie diese u.a. für innergemeinschaftliche Lieferungen oder Erwerbe benötigten. Dies bedeutete einen administrativen Mehraufwand für die Finanzverwaltung, weil über einen gesonderten Antrag nach einer Überprüfung abzusprechen war. (TZ 12)

Eine (elektronische) Differenzierung zwischen den von Amts wegen und den auf Antrag vergebenen UID-Nummern war nicht möglich. Damit konnten auch nicht das mit der Vergabe von UID-Nummern verbundene Abgabenrisiko gezielt überprüft und der personelle Aufwand für die Beurteilung und Steuerung des Ressourceneinsatzes erhoben werden. (TZ 12)

Klassifikation der Wirtschaftstätigkeit (ÖNACE)

Das System ÖNACE klassifiziert die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen mit eigenen Codes. Diese waren im Internet für jeden frei abrufbar. In den Fragebögen zur steuerlichen Neuaufnahme mussten die Antragsteller zwar die wirtschaftliche Tätigkeit ihres Unternehmens angeben, nicht jedoch den ÖNACE-Code. Dies führte in

den IC-Teams zu einem Mehraufwand bei der Suche des richtigen Codes. Weiters ergaben sich durch die von den IC-Teams statt vom Antragsteller getroffene Zuordnung Unsicherheiten bei der korrekten Erfassung in den Datenbanken der Finanzverwaltung. (TZ 13)

Present Observation

Die Finanzämter hatten die Möglichkeit, Fälle nach einer Neuaufnahme weiter zu beobachten und periodisch zu überprüfen, wenn sie im Rahmen eines Antrittsbesuchs nicht alle Risikofaktoren erkennen bzw. klären konnten. Diese sogenannte Present Observation war von den mit dem Antrittsbesuch befassten Bediensteten anzuregen und grundsätzlich in Form einer Nachschau gemäß § 144 BAO innerhalb von zwölf Monaten nach Betriebseröffnung durchzuführen oder begründet zu widerrufen. In den vom RH überprüften Finanzämtern erfolgte die Durchführung erstmaliger Außendienstmaßnahmen im Rahmen von Present Observations grundsätzlich unter Ausnutzung der in Österreich vorgegebenen Jahresfrist. (TZ 14)

Die Beobachtung im Rahmen einer Present Observation war ein wichtiges Instrument zur Beurteilung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben im Rahmen von Neuaufnahmen. Allerdings waren Present Observations in der derzeitigen Form von einem vorherigen Antrittsbesuch abhängig. (TZ 14)

Mit der elektronischen Anregung zur Durchführung einer Present Observation setzte das IC-Team auch einen Termin, zu dem das zuständige BV-Team Kenntnis von der durchzuführenden Maßnahme erlangte. Diese Terminsetzung lag im Ermessen der IC-Teams: Der Termin konnte in einem Zeitraum von bis zu einem Jahr nach der elektronischen Erfassung der Anregung liegen. In den vom RH überprüften Finanzämtern lag der Termin überwiegend zwischen einem Tag und sechs Monaten nach elektronischer Erfassung der Anregung. (TZ 15)

Durchgeführte Maßnahmen auf Basis von angeregten Present Observations waren nicht durchgehend als solche elektronisch erfasst. Die als durchgeführt erfassten Present Observations nahmen zwar von 2010 bis 2012 insgesamt zu, gegenüber den gemeldeten Fällen betrug deren Anteil allerdings selbst 2012 nur rd. 36,6 %. Durch die mangelhafte Erfassung waren zuverlässige Vergleiche und Auswertungen auch dann nicht möglich, wenn (einzelne) Finanzämter zusätzliche Aufzeichnungen führten. Dem BMF fehlten dadurch Informationen für Steuerungszwecke. (TZ 16)

Begrenzung von UID-Nummern

UID-Nummern werden – im Unterschied zu Steuernummern – nach Wegfall der Voraussetzung für die steuerliche Erfassung nicht gelöscht, sondern in den elektronischen Systemen als ungültig ausgewiesen; damit wird ihre Gültigkeit begrenzt. Jede Begrenzung einer UID-Nummer erfolgte mit Bescheid. Bei der elektronischen Erledigung war ein Code anzumerken, der entweder eine automatisierte Bescheidbegründung auslöste – die ausschließlich auf einen gestellten Antrag Bezug nahm – oder eine händische. Nach den Angaben der überprüften Finanzämter kam die automatisierte Bescheidbegründung auch bei anderen, nicht passenden Sachverhalten zur Anwendung. Begrenzungsbescheide enthielten dadurch unrichtige Begründungen. Auswertungen über etwaige finanzamtsweise Auffälligkeiten waren mangels einer detaillierten elektronischen Erfassung der Auslöser für UID-Begrenzungen nicht möglich. (TZ 17)

Die Finanzämter erhielten Informationen über die wirtschaftliche Gebarung von Unternehmen u.a. vom zentralen Gewereregister im BMWFJ. Während die Mitteilung über eine Unternehmensgründung automatisiert erfolgte, mussten die Finanzbediensteten allfällige wirtschaftliche Veränderungen – wie bspw. Betriebsaufgaben – aktiv abfragen. Dies führte zu einem erhöhten Ressourcenaufwand und zu Verzögerungen bei der Beurteilung, ob UID-Nummern zu begrenzen waren. Ein Grund für die Differenzierung, der Finanzverwaltung zwar Informationen über Unternehmensgründungen zur Verfügung zu stellen, nicht jedoch auch über nachfolgende Veränderungen, war nicht ersichtlich. (TZ 18)

Risikopotenzial der UID-Nummer

Eine EU-Studie aus 2009 verdeutlichte das enorm hohe Ausfallrisiko bei der Umsatzsteuer. Die für Österreich geschätzten Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer – enthalten waren u.a. Steuerbetrug, legale Steuervermeidung sowie Steuerausfälle aufgrund von Insolvenzen – ergaben für 2006 3,108 Mrd. EUR. Das entsprach einem Anteil von 14 % an der theoretischen Umsatzsteuerschuld. Besondere Aufmerksamkeit kam der UID-Nummer als Voraussetzung für wirtschaftliche Tätigkeiten im EU-Binnenmarkt zu. Im Sinne eines funktionierenden Risikomanagements wäre es Aufgabe der Finanzbehörden, im Anlassfall so früh wie möglich aufreichte UID-Nummern zu begrenzen. Allerdings fehlten dazu in Österreich

klare und einheitliche Vorgaben für Unternehmen und Finanzbehörden. (TZ 19, 22)

Die vom RH überprüften Finanzämter beurteilten den Umstand, ob und zu welchem Zeitpunkt die Begrenzung einer UID-Nummer vorzunehmen war, ebenso wie die in jedem Einzelfall vorliegenden Risikokriterien uneinheitlich. Die Begrenzungen erfolgten nicht immer zeitnah, wie die Fälle bei Ableben der Unternehmer bzw. bei Betriebsaufgaben zeigten. In drei Finanzämtern lag das Verhältnis der – noch – nicht begrenzten UID-Nummern zwischen knapp 12 % (Finanzamt Wien 2/20/21/22) und 16,5 % (Finanzamt Klagenfurt). Das Finanzamt Salzburg-Land wies mit 5,4 % einen erheblich niedrigeren Wert aus. Das lag daran, dass dieses Finanzamt bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung interne Veranlassungen zur Reduzierung der betroffenen Fälle (auf 5,4 %) eingeleitet hatte. Der RH wertete die Begrenzungsaktion des Finanzamts Salzburg-Land als Good Practice. (TZ 22)

Weiters begrenzten die überprüften Finanzämter die UID-Nummern nicht in allen Fällen, in denen die Unternehmen ihre gesetzlichen Meldepflichten hinsichtlich der Umsatzsteuervoranmeldungen länger als ein Jahr missachteten. Die Zahl der – trotz seit einem Jahr unterbliebener Umsatzsteuer-Voranmeldung und -Zahlung – aufrechten UID-Nummern bewegte sich im Jahr 2012 in den überprüften Finanzämtern in einer Bandbreite von 3.814 (Finanzamt Klagenfurt) bis 8.763 (Finanzamt Wien 2/20/21/22). (TZ 22)

Die Eröffnung eines Konkursverfahrens löste grundsätzlich die Begrenzung der UID-Nummer aus. Die vom RH überprüften Finanzämter nahmen jedoch von einer sofortigen Begrenzung dann Abstand, wenn der Masseverwalter dies zur Weiterführung des Unternehmens für notwendig erachtete. Damit war es auch für Unbefugte möglich, die für das Unternehmen ausgestellte UID-Nummer (missbräuchlich) weiter zu verwenden. (TZ 22)

Umsatzsteuervoranmeldung

Unternehmen hatten – je nach Vorjahresumsatz – entweder monatlich oder quartalsweise Voranmeldungen beim zuständigen Finanzamt einzureichen, in denen die für den Voranmeldungszeitraum zu entrichtende Umsatzsteuer oder der auf den Voranmeldungszeitraum entfallende Überschuss vom Unternehmen selbst zu berechnen war. Bei Neuaufnahmen galten dieselben Vorgaben, allerdings nach Maßgabe der Angaben des Abgabepflichtigen zur voraussichtlichen

(geschätzten) Höhe des ersten Jahresumsatzes. Eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug erfordert eine breite Basis von auswertbaren Daten. Unterschiedliche Umsatzsteuervoranmeldungszeiträume erschwerten eine wirksame und vor allem zeitnahe Überwachung. (TZ 23)

Approbation und Qualitätssicherung

Die Sachbearbeiter der IC-Teams erledigten Neuaufnahmen abschließend und ohne weitere Approbation durch die vorgesetzten Teamleiter, wenn keine weiteren Erhebungen notwendig waren. Revisionen derartiger Fälle waren – anders als im Veranlagungsbereich – nicht vorgesehen. (TZ 24)

Nach den Angaben der überprüften Finanzämter erfolgten Qualitätssicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Neuaufnahmen und Löschungen bzw. Begrenzungen von Steuernummern und UID-Nummern unterschiedlich. Dies reichte von der Kontrolle ausgewählter Einzelfälle durch die IC-Teamleiter bis zu Qualitätssicherungsmaßnahmen gemäß den Schwerpunkten in den Zielvereinbarungen durch den Fachbereich. (TZ 24)

Elektronische Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen

Grundsätzlich war ein systematischer elektronischer Abgleich der Angaben in den Umsatzsteuererklärungen mit den MIAS-Daten (MIAS = Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem) aus den Zusammenfassenden Meldungen vorgesehen. Zwischen Mitte 2011 und Februar 2013 kam es allerdings zu keiner Auswahl entsprechender Kontrollfälle; das BMF deaktivierte fünf Überprüfungskriterien, weil es zu Problemen bei der Fallauswahl im Zusammenhang mit EU-weiten Restrukturierungsmaßnahmen im MIAS gekommen war. Nach Angaben des BMF waren für die verzögerte Wiedereinführung der Kontrollen Ressourcenengpässe und bestehende Prioritätenreihungen verantwortlich. Im Hinblick auf die Bedeutung eines funktionierenden elektronischen Abgleichs von Daten aus unterschiedlichen Quellen – wie die Umsatzsteuererklärungen und die Zusammenfassenden Meldungen – für die korrekte Erhebung von Abgaben war diese Verzögerung zu beanstanden. (TZ 25)

Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen

Der RH erhob bei den überprüften Finanzämtern anhand von Schätzungen der betroffenen Teams den Personaleinsatz betreffend Neuaufnahmen von Abgabepflichtigen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern in Köpfen und Vollbeschäftigungsäquivalenten für das Jahr 2011 und stellte diesen die Erledigungszahlen desselben Jahres gegenüber. Die daraus errechneten durchschnittlichen Erledigungszahlen zeigten eine große Bandbreite von 416 (Finanzamt Wien 2/20/21/22) bis 1.006 (Finanzamt Salzburg-Land); die näheren Gründe hierfür lagen dem RH nicht vor. (TZ 26)

Kenndaten zu Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Rechtsgrundlagen der EU

- Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABL. Nr. L 347 vom 11. Dezember 2006
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 282/2011 des Rates vom 15. März 2011 zur Festlegung von Durchführungs-vorschriften zur Richtlinie 2006/112 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABL. Nr. L 77 vom 23. März 2011
- Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABL. Nr. L 268 vom 12. Oktober 2010
- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 79/2012 der Kommission vom 31. Jänner 2012 zur Regelung der Durchführung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungs-behörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABL. Nr. L 29 vom 1. Februar 2012

Nationale Rechtsgrundlagen

- Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010 (AVOG–2010), BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F.
- Durchführung des Abgabenverwaltungsorganisationsgesetzes 2010 (AVOG 2010 – DV), BGBl. II Nr. 165/2010 i.d.g.F.
- Bundesabgabenordnung (BAO), BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.
- Einkommensteuergesetz 1988 (EStG 1988), BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.
- Körperschaftsteuergesetz 1988 (KStG 1988), BGBl. Nr. 401/1988 i.d.g.F.
- Umsatzsteuergesetz 1994 (UStG 1994), BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F.

	1.1.2009	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012
	Anzahl (bundesweit)			
zur Einkommensteuer erfasste Abgabepflichtige	6.350.268	6.544.410	6.707.725	6.861.310
zur Körperschaftsteuer erfasste Abgabepflichtige	231.706	241.363	250.159	254.850
zur Umsatzsteuer erfasste Abgabepflichtige	1.084.096	1.095.945	1.126.033	1.143.807
Umsatzsteuer-Identifikationsnummern	1.399.731	1.432.930	1.445.655	1.461.401
davon gültig	1.081.579	1.083.118	1.073.329	1.080.787
	Veranlagungsjahre			
	2008	2009	2010	2011 ¹
	in Mio. EUR (bundesweit) ²			
steuerbare Umsätze	687.219,63	638.680,86	635.520,80	534.832,55
steuerpflichtige Umsätze	408.533,20	390.614,31	395.315,39	230.307,97
innergemeinschaftliche Lieferungen	77.406,96	66.092,93	68.993,19	36.479,64
innergemeinschaftliche Erwerbe	91.916,11	78.523,83	85.914,12	50.661,98
Vorsteuer	81.357,42	73.957,20	76.201,88	44.341,82
Vorsteuer aus innergemeinschaftlichen Erwerben	17.576,67	14.744,91	16.187,79	9.503,60
Umsatzsteuer	18.991,34	19.264,37	19.765,74	12.242,12

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern
Fortsetzung: Kenndaten zu Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

neu erfasste Abgabepflichtige zur Umsatzsteuer				
	Kalenderjahre			
	2009	2010	2011	2012 ³
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	1.284	1.310	1.274	1.231
Finanzamt Salzburg-Land	1.246	2.109	1.474	1.341
Finanzamt Salzburg-Stadt	1.185	1.610	1.559	1.423
Finanzamt Wien 2/20/21/22	2.263	4.350	3.113	2.869
gelöschte Fälle zur Umsatzsteuer				
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	197	384	180	189
Finanzamt Salzburg-Land	262	376	191	183
Finanzamt Salzburg-Stadt	246	504	192	197
Finanzamt Wien 2/20/21/22	382	652	425	265
Vergabe von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern				
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	972	1.001	1.100	955
Finanzamt Salzburg-Land	1.030	1.191	1.239	1.086
Finanzamt Salzburg-Stadt	1.005	1.121	1.172	1.046
Finanzamt Wien 2/20/21/22	1.839	2.070	2.206	1.866
Begrenzung von Umsatzsteuer-Identifikationsnummern⁴				
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	319	376	515	586
Finanzamt Salzburg-Land	316	416	573	794
Finanzamt Salzburg-Stadt	277	381	555	637
Finanzamt Wien 2/20/21/22	524	909	1.241	1.388
Antrittsbesuche⁵				
	Anzahl			
Finanzamt Klagenfurt	n.v.	329	282	296
Finanzamt Salzburg-Land	n.v.	326	325	291
Finanzamt Salzburg-Stadt	n.v.	422	409	409
Finanzamt Wien 2/20/21/22	n.v.	687	706	678

¹ enthalten sind Umsatzsteuerveranlagungen bis Dezember 2012

² auf Basis der jährlichen Umsatzsteuerveranlagungen

³ enthalten sind Fälle bis November 2012

⁴ Eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verliert mit der Begrenzung ihre Gültigkeit.

⁵ Bei einer steuerlichen Neuaufnahme eines Unternehmers kann ein Antrittsbesuch (Nachschau beim Abgabepflichtigen) erfolgen, um die erhaltenen Angaben an Ort und Stelle zu überprüfen.

Quellen: BMF; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 2012 bis Februar 2013 die Neuaufnahmen sowie die Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern (UID-Nummern) mit dem Schwerpunkt Umsatzsteuer und UID-Nummern. Ziele der Überprüfung waren
 - die Erhebung der maßgeblichen Rechtsgrundlagen (EU und Österreich) sowie die Überprüfung von deren Einhaltung,
 - die Erhebung und Beurteilung maßgeblicher Kenndaten sowie
 - die Beurteilung
 - der Prozesse und Abläufe im Zusammenhang mit dem Prüfungsthema,
 - des Personaleinsatzes,
 - des Controlling,
 - der Internen Kontrollsysteme und des Risikomanagements des BMF.

Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich im Wesentlichen auf die Jahre 2008 bis 2012.

Prüfungshandlungen setzte der RH im BMF, im Central Liaison Office (CLO)¹, im Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA)², in der Steuerfahndung³ sowie in den vier überprüften Finanzämtern Klagenfurt, Salzburg-Land, Salzburg-Stadt und Wien 2/20/21/22.

¹ Sowohl EU-Vorgaben als auch Doppelbesteuerungsabkommen sahen den Austausch von Informationen vor, wenn dies für die ordnungsgemäße Festsetzung der Steuern erforderlich war. Jegliche Form des Austausches von Informationen sowie die Unterstützung bei der Vollstreckung von Abgaben hatte im Wege der zuständigen Behörden zu erfolgen. In Österreich wurde das Central Liaison Office (CLO) vom BMF beauftragt, als zuständige Behörde für den Bereich des Informationsaustausches sowie bei Ersuchen um Vollstreckungsmaßnahmen zu agieren.

² Das Risiko-, Informations- und Analysezentrum (RIA) der Finanz- und Zollverwaltung unterstützte die österreichische Betrugsbekämpfung. Die besondere Aufgabe bestand darin, durch Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung neue und im Sinne eines modernen Qualitätsmanagements entsprechende Tools für ein modernes Risikomanagement zu entwickeln.

³ Diese bundesweite Organisationseinheit war personell und wirtschaftlich selbständig und hatte ihren Sitz in Wien mit Außenstellen in den meisten Bundesländern. Die Steuerfahndung war ausgerichtet auf die Bekämpfung des systematischen und organisierten Abgabebetrugs sowie die Entdeckung gewerbsmäßiger Schwarzunternehmer durch pro-aktives Erkennen und Bekämpfen von Betrugsmustern und die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Abgaben- und Sozialbetrugs. In die Steuerfahndung war auch das CLO integriert.

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im November 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2013.

Grundlagen

Steuernummer

- 2** Die Steuernummer wird vom Finanzamt vergeben, ist siebenstellig und bildet gemeinsam mit der zweistelligen Finanzamtsnummer eine eindeutige Kennung für jeden Abgabepflichtigen. Mit der Steuernummer sind der Steuerakt und das Steuerkonto verbunden. Die steuerliche Registrierung ist Voraussetzung für die Erhebung und Einhebung von Abgaben, wie z.B. Umsatzsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer oder lohnabhängige Abgaben.

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

- 3** UID-Nummern haben nationale und EU-weite Bedeutung. Die von Unternehmern ausgestellten Rechnungen haben für nationale Zwecke u.a. die dem Unternehmer vom Finanzamt erteilte UID-Nummer zu enthalten, soweit dieser im Inland Lieferungen oder sonstige Leistungen erbringt, für die das Recht auf Vorsteuerabzug besteht.⁴ In der EU sind innergemeinschaftliche Lieferungen steuerfrei, wenn u.a. der Abnehmer ein Unternehmer ist, der den Gegenstand der Lieferung für sein Unternehmen erworben hat.⁵ Der Abnehmer der Lieferung zeigt durch Auftreten unter seiner UID-Nummer an, dass er Unternehmer ist.

Jede UID-Nummer besteht aus einem zweistelligen Länderkennzeichen sowie aus weiteren Stellen, in denen neben Zahlen auch Buchstaben enthalten sein können. Im Detail sind die UID-Nummern in den EU-Mitgliedstaaten wie folgt aufgebaut:

⁴ § 11 Abs. 1 Z 3 lit. i UStG 1994

⁵ Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 UStG 1994

Tabelle 1: Aufbau der UID-Nummer in den EU-Mitgliedstaaten			
EU-Mitgliedstaat	Länderkennzeichen	weitere Stellen	Beispiel
Belgien	BE	10	BE0123456789
Bulgarien	BG	9 bis 10	BG123456789(0)
Deutschland	DE	9	DE123456789
Dänemark	DK	8	DK12345678
Estland	EE	9	EE123456789
Finnland	FI	8	FI12345678
Frankreich	FR	11	FR12345678901
Griechenland	EL	9	EL123456789
Irland	IE	8	IE1A34567B
Italien	IT	11	IT12345678901
Lettland	LV	11	LV12345678901
Litauen	LT	9 bis 12	LT123456789(012)
Luxemburg	LU	8	LU12345678
Malta	MT	8	MT12345678
Niederlande	NL	12	NL123456789B12
Österreich	AT	U und 8	ATU12345678
Polen	PL	10	PL1234567890
Portugal	PT	9	PT123456789
Rumänien	RO	2 bis 10 (ohne Führungsnullen)	R012(34567890)
Schweden	SE	12	SE123456789012
Slowakei	SK	9 bis 10	SK123456789(0)
Slowenien	SI	8	SI12345678
Spanien	ES	9	ESA23456789
Tschechien	CZ	8 bis 10	CZ12345678(90)
Ungarn	HU	8	HU12345678
Vereinigtes Königreich	UK	5, 9 bis 12	GB12345, GB123456789(012)
Zypern	CY	9	CY12345678A

Quelle: BMF

Neuaufnahme von Abgabepflichtigen sowie Vergabe einer UID-Nummer

- 4 Die Neuaufnahme von Abgabepflichtigen sowie die Vergabe einer UID-Nummer erfolgen aus unterschiedlichen Veranlassungen im Finanzamt:
- Vergabe einer neuen Steuernummer;
 - Vergabe von bisher nicht erfassten Abgabenarten (z.B. Umsatzsteuer) zu einer bestehenden Steuernummer;
 - Vergabe einer UID-Nummer
 - im Zusammenhang mit der Vergabe einer Steuernummer;
 - im Zusammenhang mit der Erfassung zur Umsatzsteuer bei bestehender Steuernummer;
 - bei bestehender Steuernummer und bestehender Erfassung zur Umsatzsteuer.

Löschungen sowie Begrenzungen von UID-Nummern

- 5 (1) Das Finanzamt löscht einzelne Abgabenarten zu einer Steuernummer, wenn die Voraussetzungen für deren steuerliche Erfassung wegfallen.

Liegen darüber hinaus keine Gründe mehr für eine steuerliche Erfassung insgesamt vor und sind alle Rückstände auf dem Steuerkonto bezahlt, löscht das Finanzamt auch die Steuernummer. Besteht noch ein Guthaben, erfolgt eine Rückzahlung durch das Finanzamt.

(2) UID-Nummern werden nicht gelöscht, sondern erforderlichenfalls in den elektronischen Systemen als ungültig ausgewiesen („deren Gültigkeit begrenzt“). Zur Begrenzung von UID-Nummern siehe TZ 17, 18, 21, 22.

Rechtsgrundlagen der EU und deren Umsetzung in Österreich

Richtlinien und Verordnungen der EU

- 6.1 (1) Der Rat der EU erließ im November 2006 eine „Richtlinie über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem“ (EU-Mehrwertsteuerrichtlinie)⁶. Eines der damit verbundenen Ziele war, dass „in den Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern angewandt werden, durch die die Wettbewerbsbedingungen [im gemeinsamen Binnenmarkt] nicht verfälscht und der freie Waren- und Dienstleistungsver-

⁶ Richtlinie 2006/112/EG

Rechtsgrundlagen der EU und deren Umsetzung in Österreich

kehr nicht behindert werden“. Dafür war „eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern im Wege eines Mehrwertsteuersystems vorzunehmen, um soweit wie möglich die Faktoren auszuschalten, die geeignet sind, die Wettbewerbsbedingungen sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Gemeinschaftsebene zu verfälschen“.

Die EU-Mehrwertsteuerrichtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten u.a. dazu, die „erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit folgende Personen jeweils eine individuelle Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer erhalten:

- jeder Steuerpflichtige, der [im] jeweiligen Gebiet [des Mitgliedstaates] Lieferungen von Gegenständen bewirkt oder Dienstleistungen erbringt, für die ein Recht auf Vorsteuerabzug besteht [...];
- jeder Steuerpflichtige und jede nichtsteuerpflichtige juristische Person, der bzw. die [...] innergemeinschaftliche Erwerbe von Gegenständen bewirkt [...];
- jeder Steuerpflichtige, der [im] jeweiligen Gebiet [des Mitgliedstaates] innergemeinschaftliche Erwerbe von Gegenständen für die Zwecke seiner Umsätze bewirkt, die sich aus [bestimmten] Tätigkeiten ergeben, die er außerhalb dieses Gebiets ausübt.“

„Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, bestimmten Steuerpflichtigen, die nur gelegentlich Umsätze [...] bewirken, keine Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer [UID-Nummer] zu erteilen.“⁷

Die Inhalte dieser EU-Mehrwertsteuerrichtlinie fanden als Binnenmarktregelung im Anhang zum UStG 1994 Eingang in die österreichische Rechtsordnung. Die Richtlinie ist auf alle umsatzsteuerlichen Sachverhalte mit innergemeinschaftlichem Bezug anzuwenden.

In Österreich⁸ hat das Finanzamt Unternehmen, die im Inland Lieferungen oder sonstige Leistungen erbringen, für die das Recht auf Vorsteuerabzug besteht, mit Bescheid eine UID-Nummer zu erteilen. Abweichend davon erhalten folgende Unternehmer eine UID-Nummer nur auf Antrag:

⁷ Art. 214 der Richtlinie 2006/112/EG

⁸ Art. 28 UStG 1994

- pauschalierte Land- und Forstwirte;
- Unternehmer, die nur Umsätze ausführen, die zum Ausschluss vom Vorsteuerabzug führen (z.B. Kleinunternehmer, Ärzte);
- juristische Personen, die nicht Unternehmer sind.

Der Bescheid über die Erteilung der UID-Nummer ist zurückzunehmen, wenn sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse geändert haben, die für die Erteilung der UID-Nummer maßgebend waren, oder wenn das Vorhandensein dieser Verhältnisse zu Unrecht angenommen wurde.

(2) Im Oktober 2010 normierte der Europäische Rat mit einer Verordnung verbindliche Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung bei der Umsatzsteuer⁹. Diese enthielt auch Bestimmungen zur UID-Nummer.

Gemäß Art. 22 dieser Verordnung hatten die Mitgliedstaaten eine Risikoanalyse zur Beurteilung, ob die Angaben der Abgabepflichtigen zur Erlangung einer UID-Nummer richtig und vollständig waren, durchzuführen. Falls eine derartige Überprüfung nicht – wie sonst in der Regel – vor der Erteilung der UID-Nummer möglich war, hatte sie binnen höchstens sechs Monaten zu erfolgen.

In Österreich waren Überprüfungen bei der Neuaufnahme und Antrittsbesuche sowie Present Observations¹⁰ bei Bedarf vorgesehen (siehe TZ 8, 9 und 14).

6.2 Nach Einschätzung des RH setzte das BMF die Vorgaben der EU im Zusammenhang mit UID-Nummern um, indem die Inhalte der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie Eingang in die österreichische Rechtsordnung fanden. Die in den Finanzämtern durchgeführten Überprüfungen bei Neuaufnahmen entsprachen den Vorgaben der EU-Verordnung aus 2010 zur Betrugsbekämpfung.

Erhebungen der Europäischen Kommission

7.1 (1) Im Juni 2008 stellte die Europäische Kommission fest, dass die Systeme zur Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sehr inhomogen seien und die Verlässlichkeit

⁹ Verordnung (EU) Nr. 904/2010

¹⁰ Die Finanzämter hatten die Möglichkeit, Fälle nach einer Neuaufnahme weiter zu beobachten und periodisch zu überprüfen, wenn sie im Rahmen eines Antrittsbesuchs nicht alle Risikofaktoren erkennen bzw. klären konnten.

der elektronisch gespeicherten Daten nicht ausreichend gesichert sei.¹¹ Steuerbetrüger könnten durch Registrierung als Unternehmer leicht Zugang zum europäischen Wirtschaftsmarkt und damit zu steuerbefreiten innergemeinschaftlichen Transaktionen erhalten.

(2) Im Jahr 2011 erhob die Europäische Kommission mit einem an alle Mitgliedstaaten gerichteten Fragebogen die nationalen Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern. Für die Kontrollen vor Vergabe der UID-Nummern standen zehn Verfahren zur Auswahl:

- Querverprobung von vorhandenen Daten;
- Querverprobung der Angaben in den Umsatzsteuervoranmeldungen und den Zusammenfassenden Meldungen¹²;
- Risikoindikatoren;
- Überprüfungen von natürlichen Personen, die in Verbindung mit Gesellschaften standen;
- Formalprüfung der Angaben im Antrag;
- Fragebogen und Abverlangen von Unterlagen;
- Besuche in den Geschäftsräumen des Unternehmens;
- abgabenrechtliche Prüfungen;
- Vorladung ins Finanzamt;
- Abverlangen von Sicherheiten.

¹¹ European Commission, Directorate-General Taxation and Customs Union, Anti-Tax fraud-Strategy, TAXUD D4-DOC(2008), ATFS Nr. 080, 3. Juni 2008

¹² Am Binnenmarkt beteiligte Unternehmer haben monatlich oder quartalsweise zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuervoranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung eine Zusammenfassende Meldung (ZM) beim zuständigen Finanzamt einzureichen. In der ZM sind die UID-Nummern der jeweiligen Geschäftspartner und der Gesamtwert aller an diese ausgeführten innergemeinschaftlichen Umsätze (Lieferungen und Dienstleistungen) für den Meldezeitraum anzugeben. Die in den ZM enthaltenen Informationen werden von den Mitgliedstaaten regelmäßig ausgetauscht.

Dem Bericht der Europäischen Kommission vom Jänner 2012¹³ zufolge wende Österreich drei Verfahren an (Risikoindikatoren; Fragebogen; Besuche in den Geschäftsräumen des Unternehmens), Schweden neun, Großbritannien acht und Deutschland sowie Finnland je sieben.

Auch bei den Kontrollen nach erfolgter Vergabe einer UID-Nummer zeigte sich ein ähnliches Bild: Danach führe Österreich drei von sieben Verfahren durch, Schweden bspw. sechs.

Die Ergebnisse der gegenständlichen Gebarungüberprüfung machten hingegen deutlich, dass die Finanzverwaltung in Österreich mehr als die im Bericht der Europäischen Kommission angeführten Maßnahmen anwandte (siehe TZ 20).

- 7.2** Der RH verwies auf die Diskrepanz zwischen dem Bericht der Europäischen Kommission vom Jänner 2012 und seinen eigenen Feststellungen aus Anlass dieser Gebarungüberprüfung.

Aufgrund der dokumentierten unterschiedlichen Maßnahmen in anderen EU-Mitgliedstaaten wäre die Erhebung von Best-practice-Methoden für Kontrollen im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMF, die nationalen Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern im Lichte der Ergebnisse der Erhebungen der EU-Kommission aus 2012 zu evaluieren und bei Bedarf weitere Kontrollverfahren anzuwenden.

- 7.3** *Laut Stellungnahme werde das BMF die eingesetzten Maßnahmen evaluieren und allenfalls anpassen.*

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

Vorgaben des BMF
– Definition der
Neuaufnahme

- 8.1** (1) Das BMF stellte den Finanzbediensteten einen „Leitfaden Antrittsbesuche – Maßnahmen Innen- und Außendienst, Vorgangsweise bei Neuaufnahmen und Vergabe eines U-Signales“ zur Verfügung. Weiters waren Regelungen für das Verfahren zur Neuaufnahme von Steuernummern und UID-Nummern im Organisationshandbuch (OHB) enthalten:

¹³ Standing Committee of administrative Cooperation, Document SCAC Nr. 592, 18. Jänner 2012

- Der Leitfaden Antrittsbesuche regelte die Auswahl jener Fälle von Neuaufnahmen, die für sogenannte Antrittsbesuche, das sind Nachschauen¹⁴ beim Abgabepflichtigen, vorgesehen werden sollten, und die diesbezüglichen Verfahren.
- Das OHB enthielt detaillierte Arbeitsanweisungen, Arbeitsbehelfe, Checklisten sowie eine Liste der möglichen Auslöser für Neuaufnahmen (wie etwa Abgabenerklärungen, Selbstanzeigen und Fragebögen). Die Neuaufnahme war dort als „die erstmalige Vergabe einer Steuernummer zu einem Steuersubjekt“ definiert.

(2) Nach Angaben des BMF bestand in der Praxis im leistungsorientierten Steuerungssystem der Finanzverwaltung keine Kennzahl für Neuaufnahmen, weshalb das BMF diese Daten (die Anzahl der Neuaufnahmen) aus diversen Quellen näherungsweise und jährlich auf unterschiedlichen Grundlagen aufbauend ermittelte. Neuaufnahmen dienten aber als Grundlage für die Berechnung der Anzahl der Antrittsbesuche (siehe TZ 10) und waren demnach indirekt Gegenstand von Zielvorgaben und Controllingmaßnahmen.

Die Bedeutung der Antrittsbesuche legte der „Leitfaden Antrittsbesuche“ dar. Demnach sollten diese dann stattfinden, wenn anzunehmen war, dass mit der beabsichtigten Neuaufnahme ein erhöhtes Abgabenrisiko (z.B. Risikobranche, amtsbekannte Firmenadresse, Person des Antragstellers) verbunden war.

8.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer eindeutigen Definition und Berechnung von Neuaufnahmen in den Datenbanken der Finanzverwaltung. Er wies darauf hin, dass sowohl die Anzahl der Neuaufnahmen als auch die Anzahl der Antrittsbesuche wesentliche Kenngrößen für Controlling und Steuerung waren, deren Ermittlung im BMF aber die nötige Präzision vermissen ließ.

Der RH empfahl dem BMF, den Begriff der Neuaufnahmen eindeutig zu definieren, daran anknüpfend die Anzahl der Neuaufnahmen automatisiert zu ermitteln und für Zwecke des Controlling und der Steuerung einzusetzen, um dem Abgabenrisiko wirksamer begegnen zu können.

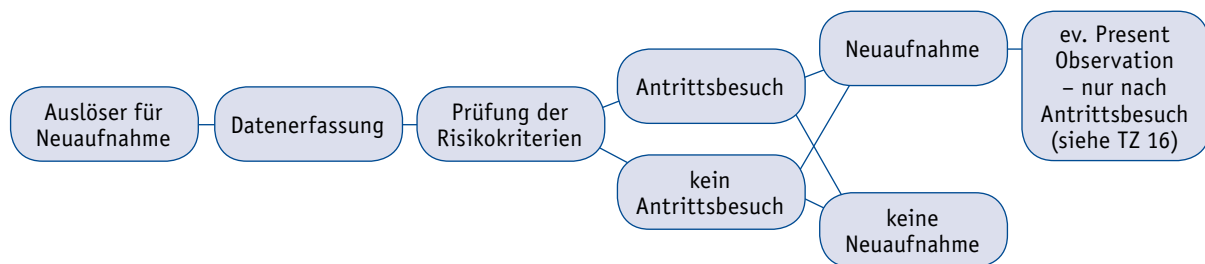
8.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde die vom RH angesprochene Divergenz durch die zuständigen Fachabteilungen des BMF angepasst werden.*

¹⁴ § 144 Abs. 2 BAO: In Ausübung der Nachschau dürfen Organe der Abgabenbehörde Gebäude, Grundstücke und Betriebe betreten und besichtigen, die Vorlage der nach den Abgabenvorschriften zu führenden Bücher und Aufzeichnungen sowie sonstiger für die Abgabenerhebung maßgeblicher Unterlagen verlangen und in diese Einsicht nehmen.

Die Abbildung einer Kennzahl „Anzahl Neuaufnahmen“ im Management-Informationssystem LoS sei im Rahmen des Weiterentwicklungsprojekts im Jahr 2014 geplant. Die Umsetzung sei abhängig von den zur Verfügung gestellten budgetären Mitteln.

Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen **9.1** (1) Der Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen



Quelle: RH

(2) Eine beispielhafte Überprüfung der Neuaufnahmen bei den vier vom RH überprüften Finanzämtern ergab, dass die Verfahrensabläufe und die Prüfschritte im Zuge der Neuaufnahmen im Wesentlichen ident waren und den Vorgaben des BMF entsprachen.

(3) Organisatorisch entfiel der Hauptteil der Tätigkeiten auf die Info-Center-Teams (IC-Teams).

Antrittsbesuche führten in drei der vier überprüften Finanzämtern jene Mitarbeiter der IC-Teams durch, die regelmäßig im Außendienst tätig waren. In einem Finanzamt waren auch die Teams mit den Aufgaben Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) und die Teams Finanzpolizei eingebunden. Dort erfolgte die Arbeitsaufteilung zwischen den Teams auf der Grundlage von Kontrakten, wobei der überwiegende Anteil (im Jahr 2012 rund zwei Drittel aller Antrittsbesuche) von den IC-Teams zu bewältigen war.

Bei – im Leitfaden Antrittsbesuche definiertem – Bedarf regten die IC-Teams nach erfolgter Neuaufnahme weitere Überprüfungsmaßnahmen an, wie z.B. eine Present Observation (siehe TZ 14 bis 16). Diese Anregungen für die BV-Teams erfolgten grundsätzlich elektronisch in den dafür vorgesehenen IT-Verfahren, sofern zuvor ein Antrittsbesuch

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

stattgefunden hatte. Ohne Antrittsbesuch war die Informationsweitergabe nur auf informeller Basis möglich, z.B. mit händischen Vermerken oder Excel-Listen. Dies führte zu einem Mehraufwand bei der Weiterleitung, Terminvormerkung und Archivierung; weiters fehlten dadurch wichtige Hinweise in den elektronischen Steuerakten.

- 9.2** Der RH anerkannte, dass die Verfahrensabläufe im Wesentlichen den Vorgaben des BMF entsprachen. Allerdings bemängelte er den Systembruch bei der Weitergabe von Informationen zwischen unterschiedlichen Organisationseinheiten der Finanzämter.

Er empfahl dem BMF, für eine vollständige elektronische Erfassung der Anregungen zur Durchführung abgabenrechtlicher Maßnahmen beim jeweiligen Steuerakt und für eine Weiterleitung an die zuständigen Organisationseinheiten im Finanzamt zu sorgen. Handschriftliche Vermerke bzw. Zusatzaufzeichnungen wären soweit wie möglich zu vermeiden. In Zeiten begrenzt vorhandener Personalressourcen sollten die Bediensteten von vermeidbaren Verwaltungstätigkeiten durch eine ausreichende IT-Unterstützung soweit wie möglich entlastet werden. Diese Maßnahmen könnten eine Arbeitserleichterung für die Finanzämter und eine umfassendere Archivierung wichtiger abgabenrechtlicher Informationen in den Steuerakten bewirken.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde in den Jahren 2014 und 2015 auf Basis des Modells Wien (Scanning aller Eingangsdokumente) der elektronische Akt flächendeckend umgesetzt werden. Damit seien sowohl die vollständige elektronische Erfassung der Anregungen als auch deren Weiterleitung an die zuständigen Organisationseinheiten bis Ende 2015 – ohne einen Systembruch – gewährleistet. Die handschriftlichen Vermerke bzw. Zusatzaufzeichnungen würden mit dem elektronischen Steuerakt der Vergangenheit angehören.*

Zielvereinbarungen

- 10.1** (1) Zielvereinbarungen waren ein zentrales Steuerungsinstrument des BMF. Bei jährlich stattfindenden Steuerungsmeetings¹⁵ legten die Teilnehmer die aus der Strategie des BMF abgeleiteten Jahresziele fest. Diese wurden auf die Regionen (Mitte, Ost, Süd, West, Wien) und in weiterer Folge auf die Finanzämter und dort auf die Teams aufgeteilt.

In den Zielvereinbarungen war u.a. die Zahl der durchzuführenden Antrittsbesuche als Indikator für die „Gestaltung der Kundenbeziehung zur Erhöhung der Abgabemoral“ enthalten.

¹⁵ Teilnehmer waren aus dem BMF der zuständige Sektionschef und der Gruppenleiter, die Regionalmanager sowie die Vorstände der Großbetriebsprüfung und der Steuerfahndung.

(2) Das BMF sah intern als bundesweites Ziel mindestens ein Drittel aller Neuaufnahmen – insbesondere die Fälle mit Vergabe einer UID-Nummer – für eine Risikoprüfung in Form eines Antrittsbesuchs vor. Dabei legte es bundesweite Ziele für 2010 bis 2012 zwischen 12.800 und 13.800 Antrittsbesuchen pro Jahr fest. Die Verteilung auf die Finanzämter erfolgte im Rahmen von regionalen Steuerungsmeetings.

In Ermangelung einer eindeutigen Definition der Neuaufnahmen (siehe TZ 8) berechnete der RH auf Basis der vom BMF erhaltenen Daten die Zahl der Neuaufnahmen. Dabei berücksichtigte er alle Fälle, bei denen eine Steuernummer bzw. eine UID-Nummer vergeben oder ein neuer Datensatz¹⁶ angelegt wurde.

Tabelle 2: Neuaufnahmen und Antrittsbesuche; 2010 bis 2012

Finanzamt	2010			2011			2012 ¹		
	Neuaufnahmen	Antrittsbesuche	Anteil in %	Neuaufnahmen	Antrittsbesuche	Anteil in %	Neuaufnahmen	Antrittsbesuche	Anteil in %
Klagenfurt	1.434	329	23	1.533	282	18	1.428	296	21
Salzburg-Land	1.660	326	20	1.668	325	19	1.526	291	19
Salzburg-Stadt	1.709	422	25	1.848	409	22	1.752	409	23
Wien 2/20/21/22	2.640	687	26	2.991	706	24	2.711	678	25

¹ Für 2012 waren die Daten bis November 2012 vorhanden; in der Tabelle sind sie hochgerechnet auf Jahreswerte.

Quellen: BMF (Stand November 2012); RH

Der Anteil der durchgeführten Antrittsbesuche gemessen an den Neuaufnahmen war für die Finanzämter unterschiedlich und bewegte sich zwischen 18 % (Finanzamt Klagenfurt 2011) und 26 % (Finanzamt Wien 2/20/21/22 2010). In keinem der vom RH überprüften Finanzämter erreichte der Anteil in den Jahren 2010 bis 2012 den vom BMF als internes Ziel definierten Wert von mindestens einem Drittel aller Neuaufnahmen.

Auch der Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer an den durchgeführten Antrittsbesuchen war unterschiedlich, wie eine Auswertung für 2012 zeigte¹⁷:

¹⁶ Anlegen eines Datensatzes: Es fand zwar ein Verfahren zur Neuaufnahme statt, dieses führte jedoch im betreffenden Jahr weder zur Vergabe einer Steuernummer noch einer UID-Nummer.

¹⁷ Die Berechnung enthält die in TZ 11 aufgezeigten Unschärfen hinsichtlich der Verknüpfung von Antrittsbesuchen zu vergebenen Steuernummern.

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

Tabelle 3: Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer an den durchgeführten Antrittsbesuchen; 2012

Finanzamt	Anteil in %
Klagenfurt	80
Salzburg-Land	86
Salzburg-Stadt	67
Wien 2/20/21/22	73

Quellen: BMF (Stand Februar 2013); RH

Der Anteil lag bei den vier überprüften Finanzämtern in einer Bandbreite von 67 % (Finanzamt Salzburg-Stadt) bis 86 % (Finanzamt Salzburg-Land).

(3) Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht, dass die vom RH überprüften Finanzämter die in ihren Zielvereinbarungen festgelegten Zielwerte bis auf eine Ausnahme erfüllten.

Tabelle 4: Antrittsbesuche Soll/Ist-Vergleich 2010 bis 2012

Finanzamt	2010		2011		2012	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Klagenfurt	323	329	275	282	295	296
Salzburg-Land	320	326	309	325	314	291
Salzburg-Stadt	420	422	407	409	402	409
Wien 2/20/21/22	680	687	699	706	676	678

Quelle: BMF (Stand Februar 2013)

10.2 Der RH wies darauf hin, dass die Verteilung der Zielwerte auf die Finanzämter im Zusammenhang mit Antrittsbesuchen uneinheitlich erfolgte. Überdies erreichte das Ausmaß der Antrittsbesuche, gemessen an den Neuaufnahmen, in den vom RH überprüften Finanzämtern nicht den vom BMF als internes Ziel definierten Wert von mindestens einem Drittel. Weiters zeigte sich, dass bei den durchgeführten Antrittsbesuchen der Anteil der neu aufgenommenen Abgabepflichtigen mit UID-Nummer zwischen den vier überprüften Finanzämtern unterschiedlich war. Für Neuunternehmer war damit die Wahrscheinlichkeit, einen Antrittsbesuch zu erhalten, je nach Finanzamt nicht dieselbe.

Der RH empfahl dem BMF, die Ziele in den Zielvereinbarungen und die damit verbundenen Aufgaben gleichmäßig auf die Finanzämter zu verteilen. Weiters wären die Wirkungen der Antrittsbesuche zu evaluieren und dementsprechend entweder die Anzahl der Antrittsbesuche zu erhöhen oder die Zielwerte (derzeit ein Drittel der Neuaufnahmen) anzupassen.

10.3 *Laut Stellungnahme werde das BMF ab 2014 dafür Sorge tragen, dass in den Regionen die Aufteilung der Antrittsbesuche bei Neuaufnahmen mit UID-Nummern auf die Finanzämter gleichmäßig erfolge. Antrittsbesuche würden einerseits in Richtung Betreuung von Jungunternehmern wirken, andererseits solle die Erschleichung von UID-Nummern verhindert werden. Eine Messung der Wirkung der Antrittsbesuche könne nur insofern erfolgen, als festgestellt werde, in wie vielen Fällen die Vergabe einer UID-Nummer abgelehnt werde. Dies würde aber keine Rückschlüsse ermöglichen, ob die Zahl der Antrittsbesuche zu erhöhen oder die Zielwerte anzupassen wären.*

10.4 Der RH gab zu bedenken, dass das BMF derzeit keine Aussagen über die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von Maßnahmen wie bspw. von Antrittsbesuchen treffen kann, wenn deren Wirkungen nicht bekannt sind. Die Festlegung der Anzahl von Antrittsbesuchen als Zielwert in den Zielvereinbarungen kann daher derzeit mangels objektiver Entscheidungsgrundlagen nur ressourcengesteuert und nicht nach inhaltlichen Gesichtspunkten erfolgen.

Elektronische Unterstützung bei Antrittsbesuchen

11.1 (1) Die Finanzämter waren dazu angehalten, bei einer Neuaufnahme die Grunddaten elektronisch zu erfassen. Falls ein Antrittsbesuch erfolgen sollte, war dieser Umstand als Maßnahme des Erhebungsdienstes in derselben Datenbank elektronisch anzumerken. Bei Abruf dieses Falles im IT-System des Prüfdienstes (Prüfverwaltungsprogramm BP 2000) konnten die Grunddaten mit der bereits vergebenen Subjektidentifikation übernommen werden. Für den Fall einer nachfolgenden Neuaufnahme war die dann vergebene Steuernummer mit dem Überprüfungsfall im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 verknüpft und auswertbar.

Das BMF informierte die Finanzämter im Jahr 2010 über die korrekte Vorgangsweise und stellte überdies eine Checkliste zur Verfügung.

(2) Die vom RH überprüften Finanzämter hielten sich bei der Datenerfassung nicht in allen Fällen an die Vorgaben des BMF. Diesfalls fehlten korrekte Informationen über die Ergebnisse der Antrittsbesuche in den elektronischen Steuerakten, weil keine elektronische Verknüp-

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

fung zwischen dem Steuerakt und dem Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 hergestellt war. Auswertungen über jene Fälle, bei denen es nach einem Antrittsbesuch zu keiner Neuaufnahme kam, waren daher wenig aussagekräftig.

Die folgende Tabelle gibt anhand der bestehenden Datenlage Auskunft über die Zahl der Antrittsbesuche, bei denen keine nachfolgenden Neuaufnahmen ersichtlich waren (d.h. bei denen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 keine Steuernummern vorhanden waren):

Tabelle 5: Anzahl der Antrittsbesuche ohne ersichtliche Neuaufnahme 2010 bis 2012			
	2010	2011	2012
Finanzamt Klagenfurt			
Antrittsbesuche	329	282	296
<i>davon ohne ersichtliche Neuaufnahme</i>	24	1	1
<i>Anteil in %</i>	7,3	0,4	0,3
Finanzamt Salzburg–Land			
Antrittsbesuche	326	325	291
<i>davon ohne ersichtliche Neuaufnahme</i>	194	87	27
<i>Anteil in %</i>	59,5	26,8	9,3
Finanzamt Salzburg–Stadt			
Antrittsbesuche	422	409	409
<i>davon ohne ersichtliche Neuaufnahme</i>	191	148	127
<i>Anteil in %</i>	45,3	36,2	31,1
Finanzamt Wien 2/20/21/22			
Antrittsbesuche	687	706	678
<i>davon ohne ersichtliche Neuaufnahme</i>	103	80	80
<i>Anteil in %</i>	15,0	11,3	11,8

Quelle: BMF (Stand Februar 2013)

Im Finanzamt Salzburg–Land hätten demnach im Jahr 2010 bis zu 59,5 % aller Antrittsbesuche zu keiner nachfolgenden Neuaufnahme geführt, im Finanzamt Salzburg–Stadt 45,3 %. Näherungsweise Auswertungen in beiden Salzburger Finanzämtern ergaben, dass tatsächlich wesentlich mehr Neuaufnahmen nach Antrittsbesuchen erfolgten.

(3) Weiters war seitens des BMF die verpflichtende Archivierung aller Prüfungsmaßnahmen beginnend mit 1. Jänner 2010 angeordnet. Bei den vier überprüften Finanzämtern war die Archivierung im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 nicht gleichermaßen umgesetzt. So nutzte ein Finanzamt die Archivierung für Antrittsbesuche gar nicht.

- 11.2** Der RH bemängelte, dass zuverlässige Auswertungen der Vergabepaxis von Steuernummern – insbesondere im Zusammenhang mit Antrittsbesuchen – mangels einheitlicher Vorgangsweisen der Finanzämter nicht möglich waren. Er wies kritisch darauf hin, dass die Archivierung der Prüfungsmaßnahmen im Prüfverwaltungsprogramm BP 2000 nicht in allen vier überprüften Finanzämtern gleichermaßen umgesetzt war.

Der RH empfahl dem BMF, die Einhaltung der Abläufe rund um Antrittsbesuche elektronisch sicherzustellen. Weiters empfahl er dem BMF, die Einhaltung der eigenen Vorgaben betreffend Archivierung der Prüfungsmaßnahmen sicherzustellen und verwies in diesem Zusammenhang auf die inhaltsgleiche Empfehlung in seinem Bericht über die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben, Reihe Bund 2012/6, TZ 24.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die Abläufe rund um Antrittsbesuche eindeutig geregelt und elektronisch unterstützt. Das BMF sehe daher keinen weiteren Regelungsbedarf, werde jedoch die Empfehlung des RH im Rahmen der institutionalisierten Fachvorstandsnetzungen dahingehend thematisieren, dass die Einhaltung der bestehenden Regelungen im Rahmen von Qualitätssicherungsmaßnahmen überprüft werde. Die Archivierung von Prüfungsmaßnahmen sei im Detail im Organisationshandbuch und erlassmäßig geregelt. Die diesbezügliche Umsetzung liege in der Verantwortung des Vorstandes/Fachvorstandes. Das BMF werde dafür Sorge tragen, dass die Einhaltung der bestehenden Regelungen im Rahmen von Qualitätssicherungsmaßnahmen überprüft werde.*

- 11.4** Der RH nahm zustimmend zur Kenntnis, dass die Abläufe rund um Antrittsbesuche elektronisch unterstützt seien, wiederholte jedoch seine Empfehlung nach Sicherstellung der Einhaltung der Abläufe. Das BMF sollte daher für eine diesbezügliche Evaluierung sorgen.

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

Anlass für die Vergabe einer UID-Nummer

12.1 (1) Die Vergabe der UID-Nummer erfolgte bei vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmern in der Regel mit der Vergabe der Steuernummer, ohne dass hierfür ein gesonderter Antrag erforderlich war. Die UID-Nummer war grundsätzlich ab dem Folgetag nach der Vergabe durch das Finanzamt gültig. Eine rückwirkende Vergabe war nicht möglich.

Darüber hinaus konnten nicht vorsteuerabzugsberechtigte Unternehmer (z.B. Kleinunternehmer¹⁸, Ärzte, pauschalierte Land- und Forstwirte) eine UID-Nummer auf Antrag erhalten, wenn sie diese u.a. für innergemeinschaftliche Lieferungen oder Erwerbe benötigten. Dies bedeutete einen administrativen Mehraufwand für die Finanzverwaltung, weil über einen gesonderten Antrag nach einer Überprüfung abzusprechen war. Überdies bestand bei diesen Fällen ein erhöhtes Abgabenerisiko, dem durch regelmäßige Kontrollen über das Weiterbestehen der Anspruchsvoraussetzungen und allfällige Begrenzungen der UID-Nummern zu begegnen wäre.

In den Datenbanken der Finanzverwaltung waren die von Amts wegen und die auf Antrag vergebenen UID-Nummern nicht voneinander zu unterscheiden.

(2) Nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der in den Jahren 2009 bis 2012 vergebenen UID-Nummern in den vom RH überprüften Finanzämtern.

Tabelle 6: Anzahl der neu vergebenen UID-Nummern 2009 bis 2012					
Finanzamt	2009	2010	2011	2012 ¹	Veränderung 2009 bis 2011
	Anzahl				in %
Klagenfurt	972	1.001	1.100	955	13,2
Salzburg-Land	1.030	1.191	1.239	1.086	20,3
Salzburg-Stadt	1.005	1.121	1.172	1.046	16,6
Wien 2/20/21/22	1.839	2.070	2.206	1.866	20,0

¹ Für 2012 waren die Daten bis November 2012 vorhanden.

Quelle: BMF (Stand November 2012)

¹⁸ § 6 Abs. 1 Z 27 UStG 1994: Ein Kleinunternehmer ist ein Unternehmer, dessen Umsätze im Veranlagungszeitraum 30.000 EUR nicht übersteigen.

12.2 Der RH bemängelte, dass eine (elektronische) Differenzierung zwischen den von Amts wegen und den auf Antrag vergebenen UID-Nummern nicht möglich war. Er hielt eine derartige Kennzeichnung für zweckmäßig, weil dadurch das mit der Vergabe von UID-Nummern verbundene Abgabensrisiko gezielt überprüft und der personelle Aufwand für die Beurteilung und Steuerung des Ressourceneinsatzes erhoben werden könnte.

Er empfahl dem BMF, UID-Nummern nach dem Anlass der Vergabe – von Amts wegen oder auf Antrag – elektronisch zu kennzeichnen, um gezielt abgabenrechtlich relevante Auswertungen zu ermöglichen.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die technische Umsetzung dieser Empfehlung nur dann sinnvoll, wenn daran entsprechende Kontrollmaßnahmen geknüpft werden könnten. Das BMF beabsichtige derzeit keine Veränderung der bestehenden Kontrollstrategie und verfüge auch über keine Feststellungen, dass Vergaben von UID-Nummern auf Antrag generell als Risikofall einzustufen seien.*

12.4 Der RH wies darauf hin, dass die Vergabe von UID-Nummern auf Antrag gegenüber jener von Amts wegen einen Mehraufwand für die Finanzverwaltung verursachte; dabei bestand auch noch ein erhöhtes Abgabensrisiko wegen möglicher Scheinselbstständigkeit, Scheinleistungen und Betrugsanfälligkeit. Die Kenntnis über die damit verbundenen Fallzahlen wäre einerseits bei der Berechnung des Personalbedarfs sowie der gleichmäßigen Verteilung des Personals, andererseits für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Risikomanagement des BMF zweckmäßig.

Klassifikation der
Wirtschaftstätigkeit
(ÖNACE)

13.1 Eine Systematik der Wirtschaftstätigkeiten dient der Klassifizierung von Unternehmen, Betrieben, Arbeitsstätten und ähnlichen wirtschaftlichen Einheiten und ist damit eine wesentliche Grundlage für die Erstellung einer großen Anzahl verschiedenster Statistiken¹⁹. Ab 1. Jänner 2008 ist in der EU die revidierte Wirtschaftstätigkeitenklassifikation NACE Rev. 2 anzuwenden; in Österreich gilt eine nationale Version ÖNACE. Jeder Wirtschaftstätigkeit ist ein Code zugeordnet; diese Codes waren im Internet für jeden frei abrufbar²⁰.

Die Finanzämter hatten bei einer Neuaufnahme u.a. den zutreffenden Code zur Klassifikation der Wirtschaftstätigkeit (ÖNACE) elektronisch zu erfassen. In den Fragebögen zur steuerlichen Neuaufnahme muss-

¹⁹ System der Wirtschaftstätigkeiten ÖNACE 2008, Band 1: Einführung, Grundstruktur, Erläuterungen; Statistik Austria; 2008

²⁰ http://www.statistik.at/KDBWeb/kdb_VersionAuswahl.do (letzter Zugriff 15. Juni 2013)

Organisation und Abläufe in den Finanzämtern

ten die Antragsteller ihre wirtschaftliche Tätigkeit anführen, nicht jedoch den ÖNACE-Code.

- 13.2** Die fehlenden ÖNACE-Codes führten in den IC-Teams zu einem Mehraufwand bei der Suche des richtigen Codes. Weiters ergaben sich durch die von den IC-Teams statt vom Antragsteller getroffene Zuordnung Unsicherheiten bei der korrekten Erfassung in den Datenbanken der Finanzverwaltung.

Der RH empfahl dem BMF, den im Internet frei abrufbaren ÖNACE-Code als Datenfeld in den Fragebögen zur Neuaufnahme aufzunehmen, um den Mehraufwand für die IC-Teams zu verringern.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde dieser Vorschlag des RH im Rahmen der Implementierung der Grunddatenverwaltung neu (GDV) behandelt werden.*

Present Observation

- 14.1** (1) Nach den Vorgaben der EU²¹ hatten die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Angaben, die Steuerpflichtige und nicht steuerpflichtige Personen machten, um eine UID-Nummer zu erhalten, ihrer Beurteilung nach vollständig und richtig waren.

Dazu hatten die Mitgliedstaaten die gemäß den Ergebnissen ihrer Risikoanalyse erforderlichen Verfahren zur Überprüfung dieser Angaben vorzusehen. Diese Verfahren waren in der Regel vor der Erteilung der UID-Nummer oder, falls vor der Erteilung nur eine vorläufige Überprüfung vorgenommen wurde, binnen höchstens sechs Monaten nach Erteilung der UID-Nummer durchzuführen.

(2) In Österreich hatten die Finanzämter die Möglichkeit, Fälle nach einer Neuaufnahme weiter zu beobachten und periodisch zu überprüfen, wenn sie im Rahmen eines Antrittsbesuchs (siehe TZ 8 bis 11) nicht alle Risikofaktoren erkennen bzw. klären konnten. Diese sogenannte Present Observation war gemäß den Vorgaben des BMF von den mit dem Antrittsbesuch befassten Bediensteten der IC-Teams oder der Teams Finanzpolizei anzuregen und grundsätzlich in Form einer Nachschau gemäß § 144 BAO im Regelfall durch das zuständige BV-Team innerhalb von zwölf Monaten nach Betriebseröffnung durchzuführen oder begründet zu widerrufen.

²¹ Art. 22 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

(3) In den vom RH überprüften Finanzämtern erfolgte die Durchführung erstmaliger Außendienstmaßnahmen im Rahmen von Present Observations grundsätzlich unter Ausnutzung dieser Jahresfrist.

- 14.2** Der RH erachtete die Beobachtung im Rahmen einer Present Observation als wichtiges Instrument zur Beurteilung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben im Rahmen von Neuaufnahmen. Er wies allerdings darauf hin, dass diese Maßnahme in der derzeitigen Form von einem vorherigen Antrittsbesuch abhängig war. Eine Ausweitung der Möglichkeit von Present Observations auf alle Neuaufnahmen würde eine Verbreiterung der von der EU geforderten Risikoanalyse zur Überprüfung der Angaben von Abgabepflichtigen und damit insgesamt eine Risikominderung bewirken.

Weiters merkte der RH an, dass das BMF für die Überprüfungsmaßnahmen im Rahmen der Present Observation bis zu zwölf Monate vorsah, ungeachtet dessen, ob eine UID-Nummer aufrecht war. Der Zeitraum war damit doppelt so lange wie der von der EU festgelegte.

Der RH empfahl dem BMF, Present Observations auch ohne vorherige Antrittsbesuche zu ermöglichen. Weiters wären – falls erforderlich – Außendienstmaßnahmen im Rahmen von Present Observations bei neu vergebenen UID-Nummern im Sinne der EU-Vorgaben innerhalb von sechs Monaten nach der Neuaufnahme durchzuführen.

- 14.3** *Laut Stellungnahme werde das BMF die Anregung, Present Observations auch ohne vorherige Antrittsbesuche zu ermöglichen, aufgreifen. Für eine Umsetzung bedürfe es einer EDV-Umstellung, über deren Zeitpunkt noch keine Aussage getroffen werden könne. Weiters pflichtete das BMF dem RH insofern bei, als eine erste Kontrollhandlung im Rahmen einer Present Observation innerhalb der ersten sechs Monate durchgeführt werden solle. Das BMF wolle aber die vorgesehene Möglichkeit, eine Present Observation auf bis zu zwölf Monate nach einem Antrittsbesuch auszudehnen, weiter beibehalten.*

- 14.4** Der RH wertete es als positiv, dass das BMF seine Empfehlung einer zeitnahen Durchführung von Present Observations grundsätzlich befürwortete. Er regte in diesem Zusammenhang an, den Finanzbediensteten die gewünschte Durchführung von Present Observations bei neu vergebenen UID-Nummern innerhalb von sechs Monaten nach der Neuaufnahme in geeigneter Weise zu kommunizieren und deren Einhaltung sicherzustellen.

15.1 (1) Mit der elektronischen Anregung zur Durchführung einer Present Observation setzte das IC-Team auch einen Termin, zu dem das zuständige BV-Team Kenntnis von der durchzuführenden Maßnahme erlangte. Diese Terminsetzung lag im Ermessen der IC-Teams: Der Termin der In-Kennntnis-Setzung konnte in einem Zeitraum von bis zu einem Jahr nach der elektronischen Erfassung der Anregung liegen.

(2) In den vom RH überprüften Finanzämtern war die Terminsetzung unterschiedlich und lag nach Angaben der überprüften Finanzämter überwiegend zwischen einem Tag und sechs Monaten nach elektronischer Erfassung der Anregung.

15.2 Der RH wies auf die je Finanzamt unterschiedliche Terminsetzung für Present Observations durch die IC-Teams hin. Er erachtete es im Hinblick auf die Planung und Durchführung von notwendigen Überprüfungshandlungen für zweckmäßig, dass die BV-Teams so rasch wie möglich von wichtigen Terminen Kenntnis erlangten.

Der RH empfahl dem BMF, dafür zu sorgen, dass den BV-Teams beabsichtigte Present Observations so rasch wie möglich gemeldet werden.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei diese Empfehlung bereits umgesetzt.*

16.1 (1) Die elektronische Anregung einer Present Observation war nur nach einem vorangegangenen Antrittsbesuch möglich (siehe TZ 14). Sollte nach Ansicht des IC-Teams bei Fällen ohne Antrittsbesuch dennoch eine Überprüfungsmaßnahme stattfinden, konnte das IC-Team das dafür zuständige BV-Team davon nur informell in Kenntnis setzen (siehe TZ 9). Eine derartige Überprüfungsmaßnahme konnte – auch bei gleichem Inhalt wie eine Present Observation nach vorangegangenem Antrittsbesuch – elektronisch nicht als Present Observation erfasst werden.

(2) Führte das BV-Team vor dem gesetzten Termin einer Present Observation – etwa wegen mangelnder Kenntnis dieses Termins – z.B. eine Umsatzsteuersonderprüfung²² durch, wurde die Terminvormerkung für die Present Observation automatisch gelöscht. Somit unterblieb auch in diesen Fällen eine elektronische Erfassung als Present Observation.

²² Randzahl 1831 der Umsatzsteuerrichtlinien 2000 des BMF: Überprüfungsmaßnahme des Außendienstes im Bereich der Umsatzsteuer

(3) Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die bundesweit angeregten und in den Datenbanken der Finanzverwaltung als „tatsächlich durchgeführt“ erfassten Present Observations:

Tabelle 7: Bundesweit elektronisch angeregte und als durchgeführt erfasste Present Observations			
Present Observation	2010	2011	2012
	Anzahl		
angeregt zur Present Observation	1.612	2.556	2.505
als durchgeführt erfasste Present Observations	177	637	918
	in %		
Anteil der als durchgeführt erfassten Present Observations (gerundet)	11,0	24,9	36,6

Quellen: BMF (Stand Februar 2013); RH

Die als durchgeführt erfassten Present Observations nahmen zwar von 2010 bis 2012 insgesamt zu, gegenüber den gemeldeten Fällen betrug deren Anteil allerdings selbst 2012 nur 36,6 %.

(4) Bei den vom RH überprüften Finanzämtern wies die Anzahl der als durchgeführt erfassten Present Observations große Unterschiede auf:

Tabelle 8: Angeregte und als durchgeführt erfasste Present Observations in den vom RH überprüften Finanzämtern			
	2010	2011	2012
Finanzamt Klagenfurt			
angeregt zur Present Observation	128	176	171
als durchgeführt erfasste Present Observations	5	75	81
Anteil in %	3,9	42,6	47,4
Finanzamt Salzburg–Land			
angeregt zur Present Observation	56	81	67
als durchgeführt erfasste Present Observations	0	9	18
Anteil in %	0,0	11,1	26,9
Finanzamt Salzburg–Stadt			
angeregt zur Present Observation	127	129	149
als durchgeführt erfasste Present Observations	1	4	3
Anteil in %	0,8	3,1	2,0
Finanzamt Wien 2/20/21/22			
angeregt zur Present Observation	108	137	126
als durchgeführt erfasste Present Observations	34	82	56
Anteil in %	31,5	59,9	44,4

Quellen: BMF (Stand Februar 2013); RH

(5) Drei der vom RH überprüften Finanzämter führten zusätzliche Aufzeichnungen über durchgeführte Maßnahmen, die als Present Observations angeregt, aber nicht als solche in den Datenbanken der Finanzverwaltung erfasst waren. Eine zuverlässige Auswertung über die Durchführung aller bundesweit angeregten Present Observations war daher nicht möglich.

16.2 Der RH kritisierte, dass durchgeführte Maßnahmen auf Basis von angeregten Present Observations nicht durchgehend als solche elektronisch erfasst waren. Dadurch waren zuverlässige Vergleiche und Auswertungen auch dann nicht möglich, wenn (einzelne) Finanzämter zusätzliche Aufzeichnungen führten. Dem BMF fehlten dadurch Informationen für Steuerungszwecke.

Der RH empfahl dem BMF sicherzustellen, dass bei Maßnahmen der Finanzämter, die nach angeregten Present Observations erfolgen, auch die Present Observation-Anregung in den Datenbanken der Finanzverwaltung erfasst und bundesweit auswertbar wird.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei diese Empfehlung bereits umgesetzt.*

Begrenzung von
UID-Nummern

17.1 UID-Nummern wurden – im Unterschied zu Steuernummern – nach Wegfall der Voraussetzung für die steuerliche Erfassung nicht gelöscht, sondern in den elektronischen Systemen als ungültig ausgewiesen; damit wurde ihre Gültigkeit begrenzt (siehe TZ 5).

Jede Begrenzung einer UID-Nummer erfolgte mit Bescheid. Bei der elektronischen Erledigung war ein Code anzumerken, der entweder eine automatisierte oder eine händische Bescheidbegründung auslöste. Im ersten Fall war nur ein Begründungstext vorgesehen, der auf eine UID-Begrenzung auf Antrag Bezug nahm. Nach den Angaben der überprüften Finanzämter kam dieser Begründungstext auch bei anderen, nicht passenden Sachverhalten zur Anwendung. Allfällige händische Begründungen kamen dagegen nur selten vor.

Die tatsächlichen Gründe für erfolgte Begrenzungen waren daher größtenteils nur durch zeitaufwändige Erhebungen im jeweiligen Einzelfall möglich; elektronische Vermerke zu den Gründen waren nicht vorgesehen.

17.2 Der RH bemängelte, dass Begrenzungsbescheide unrichtige Begründungen enthielten und dass mangels einer detaillierten elektronischen Erfassung der Auslöser-Sachverhalte für UID-Begrenzungen keine diesbezüglichen Auswertungen möglich waren. Deshalb konnte das BMF auch keine Auswertungen über etwaige finanzamtsweise Auffälligkeiten durchführen.

Der RH empfahl dem BMF, dafür zu sorgen, dass die Finanzämter die unterschiedlichen Gründe für UID-Begrenzungen elektronisch und leicht auswertbar erfassen können. Im Sinne der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie wären derartige elektronische Vermerke mit einer korrekten automatisierten Bescheidbegründung zu verknüpfen. Weiters sollte das BMF die Auslöser für UID-Begrenzungen regelmäßig auswerten.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde der Vorschlag des RH hinsichtlich differenzierter elektronischer Erfassung und korrekter Bescheidbegründungen im Rahmen der Implementierung der Grunddatenverwal-*

tung neu (GDV) behandelt werden. Die Empfehlung zu regelmäßigen Auswertungen sei bereits bei der internen Evaluierung des Risikomanagements im BMF thematisiert worden. Aufgrund der Ergebnisse der Evaluierung solle eine Differenzierung der Begrenzungs-Codes erfolgen. Dadurch werde eine regelmäßige und automatisierte Auswertung möglich sein. Die Umsetzung sei allerdings abhängig von den zur Verfügung gestellten budgetären Mitteln.

- 18.1** Die Finanzämter erhielten Informationen über die wirtschaftliche Gebahrung von Unternehmen u.a. vom zentralen Gewereregister im BMWFJ. Während die Mitteilung über eine Unternehmensgründung automatisiert erfolgte, mussten die Finanzbediensteten allfällige wirtschaftliche Veränderungen – wie bspw. Betriebsaufgaben – aktiv abfragen. Dies führte laut Auskunft der überprüften Finanzämter zu einem erhöhten Ressourcenaufwand und zu Verzögerungen bei der Beurteilung, ob UID-Nummern zu begrenzen waren.
- 18.2** Der RH erachtete den automatisierten Austausch von Informationen zwischen Behörden als zweckmäßig für die Beurteilung von abgabenrechtlich relevanten Sachverhalten. Er sah keinen Grund für die Differenzierung, der Finanzverwaltung zwar Informationen über Unternehmensgründungen zur Verfügung zu stellen, nicht jedoch auch über nachfolgende Veränderungen. Das frühzeitige Wissen über die wirtschaftlichen Verhältnisse von Unternehmen und deren Veränderungen war wesentlich, um möglichst rasch über abgabenrechtlich relevante Maßnahmen, wie etwa die Begrenzung von UID-Nummern, entscheiden zu können.

Der RH empfahl dem BMF, einen automatisierten Informationsfluss aus dem zentralen Gewereregister zu den Finanzämtern nicht nur hinsichtlich der Unternehmensgründungen, sondern auch hinsichtlich der nachfolgenden wirtschaftlichen Veränderungen von Unternehmen sicherzustellen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei geplant, dass Daten des zentralen Gewereregisters in das Unternehmensregister einfließen sollen. Durch den Datenabgleich des BMF mit dem Unternehmensregister sei sichergestellt, dass auch die nachfolgenden wirtschaftlichen Veränderungen im Verfahren zur Verfügung stehen würden.*

Risikomanagement

Risikopotenzial der UID-Nummer

19.1 (1) Die Vergabe einer UID-Nummer ermöglichte dem Unternehmer die Teilnahme am innergemeinschaftlichen Umsatzsteuer-System im Binnenmarkt. Der Warenverkehr in andere Mitgliedstaaten blieb steuerfrei, wenn der liefernde Unternehmer und sein Geschäftspartner jeweils über eine gültige UID-Nummer verfügten und dies nachweisen konnten.

Das abgabenrelevante Risiko von UID-Nummern reichte dabei von der Verwendung einer UID-Nummer mit steuerbefreiender Wirkung für nichtunternehmerische Zwecke über die missbräuchliche Verwendung einer gültigen UID-Nummer durch nichtberechtigte Personen unter Vortäuschung einer falschen Identität bis zur vorsätzlichen Teilnahme an Umsatzsteuerbetrugsketten oder Karussellbetrug.

(2) Die Europäische Kommission veröffentlichte im Oktober 2009 eine Studie über die „Mehrwertsteuerlücke in der EU“ in 24 EU-Mitgliedstaaten. In der Berechnung waren u.a. Steuerbetrug, legale Steuervermeidung sowie Steuerausfälle aufgrund von Insolvenzen enthalten. Im Zeitraum von 2000 bis 2006 betrug demnach diese Mehrwertsteuerlücke insgesamt 743,5 Mrd. EUR.

Allein für 2006 ergab die Schätzung eine Mehrwertsteuerlücke von insgesamt 106,712 Mrd. EUR; das entsprach einem Anteil von 12 % an der theoretischen Umsatzsteuerschuld. Für Österreich wies die Studie eine Mehrwertsteuerlücke von 3,108 Mrd. EUR bzw. einen Anteil von 14 % an der theoretischen Umsatzsteuerschuld aus. Griechenland war Spitzenreiter mit 30 %, der niedrigste Anteil war mit 1 % für Luxemburg ausgewiesen.

(3) Eine Projektgruppe der EU legte 2008 der Europäischen Kommission einen Bericht zur Einführung von allgemeinen Minimum-Standards für die Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern vor.²³ Ausgangspunkt war die Feststellung, dass die UID-Nummer eine entscheidende Rolle im EU-weiten Umsatzsteuersystem spiele, weil diese die Steuerfreiheit von innergemeinschaftlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten ermögliche (siehe TZ 7).

Als Minimum-Standard zur Begrenzung des Risikopotenzials wäre eine UID-Nummer jedenfalls dann zu begrenzen, wenn der Unternehmer keine wirtschaftliche Tätigkeit mehr ausübt. Indikatoren dafür wären u.a., wenn

²³ European Commission, Directorate-General Taxation and Customs Union, Anti-Tax fraud-Strategy, TAXUD D4-DOC(2008), ATFS Nr. 080, 3. Juni 2008

- im Finanzamt keine Steuererklärungen einlangten (sowohl Jahresumsatzsteuererklärung als auch Umsatzsteuervoranmeldungen);
- die einlangenden Steuererklärungen nicht oder mit Nullwerten ausgefüllt waren;
- im Finanzamt keine Zusammenfassenden Meldungen²⁴ einlangten;
- der Unternehmer keine Umsatzsteuerzahlungen leistete.

Falls diese Umstände für längstens ein Jahr bestanden, sollte die Finanzbehörde die Gültigkeit der UID-Nummer überprüfen. Umgehend wäre eine UID-Nummer eines „missing traders“ zu begrenzen. Ebenso wäre bei Insolvenzen vorzugehen.

Einige der Empfehlungen der Projektgruppe fanden 2010 Eingang in eine Verordnung der EU²⁵ (siehe TZ 6).

(4) Im Jahr 2010 veröffentlichten der deutsche Bundesrechnungshof und die Oberste Rechnungskontrollbehörde der Tschechischen Republik einen Bericht über eine parallele Prüfung zum Thema „Verwaltung der Umsatzsteuer in der Tschechischen Republik und in der Bundesrepublik Deutschland“. Der Bericht hielt fest, dass der Umsatzsteuerbetrug ein in der EU verbreitetes Phänomen sei, weshalb es einer engen Zusammenarbeit zwischen den Rechnungshöfen bedürfe. Allerdings könne kein EU-Mitgliedstaat allein ein wirksames Risikomanagementsystem entwickeln.

Beide Rechnungshöfe hielten gemeinsame Regelungen für die Begrenzung von UID-Nummern für wichtig, um Umsatzsteuerbetrug vorbeugend zu bekämpfen.

(5) Das BMF gab im April 2013 in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung²⁶ das Ausmaß des abgabenrechtlichen Risikos in Österreich bekannt. Demnach konnten 2012 im Rahmen von Außenprüfungen 185 Fälle von „Karussellbetrug“ mit einem Gesamtbetrag von 58,7 Mio. EUR festgestellt werden. Dabei handelte es sich ausschließ-

²⁴ Am Binnenmarkt beteiligte Unternehmer haben monatlich oder quartalsweise zusätzlich zu allfälligen Umsatzsteuervoranmeldungen und neben der jährlichen Umsatzsteuererklärung eine Zusammenfassende Meldung (ZM) beim zuständigen Finanzamt einzureichen. In der ZM sind die UID-Nummern der jeweiligen Geschäftspartner und der Gesamtwert aller an diese ausgeführten innergemeinschaftlichen Umsätze (Lieferungen und Dienstleistungen) für den Meldezeitraum anzugeben. Die in den ZM enthaltenen Informationen werden von den Mitgliedstaaten regelmäßig ausgetauscht.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 904/2010

²⁶ 13915/AB XXIV. GP

lich um aufgedeckte und im Prüfungsverfahren abgeschlossene Fälle. Eine Schätzung des potenziellen Volumens lag dem BMF nicht vor.

(6) Eine Studie aus 2013²⁷ bezifferte das Ausmaß der klassischen Steuerhinterziehung in Österreich inklusive des Karussellbetrugs bzw. des Umsatzsteuerbetrugs für 2012 mit 1,85 Mrd. EUR.

19.2 Nach Ansicht des RH verdeutlichten die angeführten Zahlen das hohe Risikopotenzial der UID-Nummern und die große Bedeutung wirksamer Kontrollen durch die nationalen Steuerverwaltungen.

Maßnahmen zum
Risikomanagement in
Österreich

20.1 Nach Vorgaben des BMF waren UID-Nummern restriktiv zu vergeben, um potenziellen Steuerbetrügern keinen Zugang zum System zu eröffnen und um Umsatzsteuerbetrug vorzubeugen. Das BMF hatte bspw. folgende risikomindernde Maßnahmen vorgesehen, die auch zur Anwendung gelangten:

- Risikoanalyse vor einer Neuaufnahme;
- Antrittsbesuch bei ausgewählten Fällen vor einer Neuaufnahme;
- Anregung von weiteren Maßnahmen durch die BV-Teams nach einer Neuaufnahme;
- Present Observation bei Risikofällen;
- Kontrollen im Rahmen des Fair-Play-Projekts „Erstes Unternehmerjahr“²⁸;
- automatisierte Überwachung von Umsatzsteuervoranmeldungen;
- Kontrolle der Zusammenfassenden Meldungen;
- Bestätigungsverfahren zur Abfrage von gültigen UID-Nummern;

²⁷ Schattenwirtschaft, Sozialbetrug und Steuerhinterziehung in Österreich: Wer verursacht wie viel? Prof. Dr. Dr.h.c.mult. Friedrich Schneider, Institut für Volkswirtschaftslehre, Johannes Kepler Universität Linz; 18. März 2013

²⁸ Das BMF verfolgte bei Neuunternehmern das Ziel, die Grundlage für eine positive Zusammenarbeit in steuerlichen Angelegenheiten – „Fair Play“ – zu legen. Dazu dienten im ersten Unternehmerjahr Antrittsbesuche, Kontakte im Bereich der Umsatzsteuer (nach drei bis sechs Monaten mit einer Umsatzsteuer-Nachschau oder einer Umsatzsteuer Sonderprüfung) sowie Abschlussgespräche nach einem Jahr.

- elektronischer Vergleich der Angaben in den Steuererklärungen mit den im Mehrwertsteuer-Informationen-Austausch-System (MIAS) vorhandenen Daten;
- Durchführung einer bundesweiten MIAS-Aktion 2010 mit dem Schwerpunkt innergemeinschaftliche Erwerbe;
- Serienbriefaktion betreffend ungültige UID-Nummern in zusammenfassenden Meldungen von inländischen Unternehmen;
- Bearbeitung von Listen²⁹ aus dem MIAS durch die Finanzämter bzw. Veranlassen einer Korrektur durch die Unternehmen;
- Umsatzsteuersonderprüfungen oder Betriebsprüfungen;
- Amtshilfeverfahren im Wege des Central Liaison Office³⁰;
- Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen von EUROFISC³¹.

20.2 Der RH verwies auf die Diskrepanz zum Bericht der Europäischen Kommission vom Jänner 2012 über die nationalen Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern (siehe TZ 7).

Begrenzung von UID-Nummern aus Sicht des Risikomanagements

EU-Vorgaben zur Begrenzung von UID-Nummern

21 Nach den Vorgaben der EU³² stellten die Mitgliedstaaten sicher, dass UID-Nummern zumindest in folgenden Fällen als ungültig ausgewiesen (begrenzt) wurden:

- wenn eine Person mitteilt, dass sie ihre wirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben hat;
- wenn eine Person nach Auffassung der zuständigen Steuerbehörde ihre wirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben hat; das kann die Behörde annehmen, wenn die Person ein Jahr nach Ablauf der Frist für die

²⁹ Differenzen und Listen der ungültigen UID-Nummern (sogenannte O_MCTL = automatischer Bericht der anderen Mitgliedstaaten, der ungültige UID-Nummern in den ZM rückmeldet)

³⁰ Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

³¹ Europäisches Netzwerk zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs; Art. 33 ff. der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

³² Art. 23 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010

**Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuer-
nummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern**

Abgabe der ersten Umsatzsteuererklärung bzw. für die Übermittlung der ersten Zusammenfassenden Meldung dieser Verpflichtung nicht entsprochen hat;

- wenn eine Person zur Erlangung einer UID-Nummer falsche Angaben gemacht hat, die zur Nichterteilung der UID-Nummer geführt hätten;
- wenn eine Person Änderungen in Bezug auf diese Angaben nicht mitgeteilt hat, die zum Entzug der UID-Nummer geführt hätten.

Begrenzung von UID-Nummern – Maßnahmen in Österreich

22.1 (1) Das Verfahren zur Begrenzung von UID-Nummern wurde entweder durch Antrag des Unternehmers, insbesondere bei

- Ableben oder Betriebsaufgabe,
- Ruhendmeldung,
- Umgründung,
- Widerruf der Regelbesteuerung³³,
- Konkursverfahren,
- Liquidation

ausgelöst oder von Amts wegen eingeleitet. Grundsätzlich waren in der Entscheidungsfindung zur Begrenzung die gleichen Risikokriterien von Bedeutung, welche bei der Beurteilung im Rahmen der Vergabe einer UID-Nummer anzuwenden waren. Allerdings fehlten klare und eindeutige Vorgaben für Unternehmer und Finanzbehörden im Zusammenhang mit der Begrenzung von UID-Nummern.

Die vom RH überprüften Finanzämter beurteilten den Umstand, ob und zu welchem Zeitpunkt die Begrenzung einer UID-Nummer vorzunehmen war, ebenso wie die in jedem Einzelfall vorliegenden Risikokriterien uneinheitlich. Die Begrenzungen erfolgten nicht immer zeitnah.

³³ Als Regelbesteuerung bezeichnet man die Option zur Steuerpflicht für Unternehmer mit unecht steuerbefreiten, d.h. nicht zum Vorsteuerabzug zugelassenen Umsätzen.

Auch war nicht allen Bediensteten der überprüften Finanzämter bekannt, dass sie eine elektronische Begrenzung der UID-Nummer mit Wirkung ab dem folgenden Tag bis zu einem Jahr im vorhinein veranlassen konnten.

(2) Der Unabhängige Finanzsenat hielt in einer Berufungsentscheidung³⁴ fest, dass eine UID-Nummer bei aufrechter Unternehmenseigenschaft zwingend zu erteilen sei. Für eine solche genüge es, dass anhand objektiver Umstände auf die Absicht der Wiederholung der Tätigkeit geschlossen werden könne. Die Verweigerung einer UID-Nummer würde dazu führen, dass der Unternehmer nur sehr eingeschränkt (oder gar nicht) Aufträge erhalte.

Demgegenüber trat die Abteilung IV/3 (Betrugsbekämpfung Steuer und Zoll) des BMF für eine zeitnahe und häufigere Begrenzung von UID-Nummern ein.

(3) Die folgende Aufstellung zeigt die Anzahl der in Österreich in den Jahren 2009 bis 2012 durchgeführten Begrenzungen von UID-Nummern:

Tabelle 9: Anzahl der durchgeführten Begrenzungen von UID-Nummern				
	2009	2010	2011	2012¹
Begrenzungsbescheide	40.888	41.479	38.650	33.274

¹ 2012 nur bis November 2012 berücksichtigt

Quelle: BMF (Stand Dezember 2012)

Der RH stellte bei den von ihm überprüften Finanzämtern fest, dass die UID-Nummer bspw. bei Kenntnisnahme vom Ableben des Unternehmers oder von einer Betriebsaufgabe oftmals über lange Zeiträume gültig blieb. Die nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl jener Fälle, bei denen trotz Ablebens des Unternehmers oder trotz einer Betriebsaufgabe zwischen 2009 und 2012 die UID-Nummern noch gültig waren:

³⁴ GZ RV/0324-L/08 vom 29. Mai 2008

Tabelle 10: Fehlende Begrenzung der UID-Nummer bei Ableben bzw. Betriebsaufgabe, 2009 bis 2012

Finanzamt	Anzahl der Fälle mit UID-Nummer	UID-Nummer nicht begrenzt	Anteil in %
Klagenfurt	1.514	250	16,5
Salzburg-Land	1.582	86	5,4
Salzburg-Stadt	1.618	217	13,4
Wien 2/20/21/22	3.869	460	11,9

Quellen: BMF (Stand November 2012); RH

Während in drei Finanzämtern das Verhältnis der – noch – nicht begrenzten UID-Nummern zwischen 11,9 % (Finanzamt Wien 2/20/21/22) und 16,5 % (Finanzamt Klagenfurt) lag, wies das Finanzamt Salzburg-Land mit 5,4 % einen erheblich niedrigeren Wert aus. Das lag daran, dass dieses Finanzamt bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung interne Veranlassungen zur Reduzierung der betroffenen Fälle (auf 5,4 %) eingeleitet hatte.

Eine über Anforderung des RH erstellte Auswertung des BMF zeigte überdies, dass die überprüften Finanzämter die UID-Nummern nicht in allen Fällen begrenzten, in denen die Unternehmer ihre gesetzlichen Meldepflichten hinsichtlich der Umsatzsteuervoranmeldungen länger als ein Jahr missachteten. Die folgende Tabelle enthält für das Jahr 2012 die Anzahl jener Fälle aus den überprüften Finanzämtern, bei denen Unternehmer über eine gültige UID-Nummer verfügten, obwohl sie ihre Verpflichtung zur Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen nicht erfüllt und auch keine Umsatzsteuer-Zahlungen geleistet hatten:

Tabelle 11: Anzahl aufrechter UID-Nummern trotz seit einem Jahr fehlender USt-Voranmeldungen und fehlender USt-Zahlungen; 2012

Finanzamt	Anzahl ¹
Klagenfurt	3.814
Salzburg-Land	3.953
Salzburg-Stadt	4.685
Wien 2/20/21/22	8.763

¹ Jede fehlende Umsatzsteuervoranmeldung eines Abgabepflichtigen zählt einzeln.

Quellen: BMF (Stand Jänner 2013); RH

(4) Die Eröffnung eines Konkursverfahrens löste grundsätzlich die Begrenzung der UID-Nummer aus. Die vom RH überprüften Finanzämter gaben an, dass von einer sofortigen Begrenzung dann Abstand genommen wurde, wenn der Masseverwalter dies zur Weiterführung des Unternehmens für notwendig erachtete.

Damit war es auch für Unbefugte möglich, die für das Unternehmen ausgestellte UID-Nummer (missbräuchlich) weiterzuverwenden.

- 22.2** Die EU-Studie aus 2009 (siehe TZ 19) verdeutlichte das enorm hohe Ausfallsrisiko bei der Umsatzsteuer. Besondere Aufmerksamkeit kam der UID-Nummer als Voraussetzung für wirtschaftliche Tätigkeiten im EU-Binnenmarkt zu. Im Sinne eines funktionierenden Risikomanagements wäre es Aufgabe der Finanzbehörden, im Anlassfall aufrechte UID-Nummern so früh wie möglich zu begrenzen. Allerdings fehlten dazu in Österreich klare und einheitliche Vorgaben für Unternehmer und Finanzbehörden. Dazu kamen noch unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen dem Unabhängigen Finanzsenat und dem BMF.

Der RH wies auf die uneinheitliche Vorgangsweise der Finanzämter bei der Begrenzung von UID-Nummern hin, v.a. auf die hohe Anzahl an Fällen, bei denen über längere Zeiträume UID-Nummern gültig blieben, obwohl sie zu begrenzen gewesen wären. Er erachtete eine einheitliche Vorgangsweise als besonders wichtig zur Vermeidung von Betrugsrisiken und anerkannte die Begrenzungsaktion des Finanzamts Salzburg-Land (siehe Tabelle 10) als Good Practice. Eine einheitliche Vorgangsweise zur Vermeidung von Betrugsrisiken erforderte nach Ansicht des RH genau definierte Prozessvorgaben durch das BMF – etwa in Form eines Leitfadens mit Best-practice-Beispielen.

Eine konkrete Unterstützung wäre für die Finanzbediensteten auch möglich, wenn mit dem elektronischen Vermerk eines Todesfalles bzw. einer Betriebsaufgabe im Steuerakt die bis dahin gültige UID-Nummer automatisch begrenzt würde.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Beibehaltung der UID-Nummer für Unternehmen, welche im Rahmen eines Konkursverfahrens von einem Masseverwalter geführt wurden, die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung der UID-Nummer barg. Nach Ansicht des RH wäre zur Risikominderung etwa die Vergabe von eigenen UID-Nummern für Masseverwalter – ähnlich wie für Spediteure – möglich.

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Der RH empfahl dem BMF folgenden Maßnahmenkatalog im Zusammenhang mit der Begrenzung von UID-Nummern:

- Das BMF sollte darauf hinwirken, dass zwecks Minimierung des Ausfallsrisikos bei der Umsatzsteuer sowohl in der EU als auch in Österreich einheitliche, klare Vorgaben für die Begrenzung von UID-Nummern verankert werden.
- An jene Abgabepflichtigen, die trotz einer gesetzlichen Verpflichtung keine Umsatzsteuervoranmeldungen an das Finanzamt übermitteln, wäre ein automatisch erstelltes Erinnerungsschreiben zu richten, in dem die beabsichtigte Begrenzung der UID-Nummer unter Hinweis auf die EU-Vorgaben in Aussicht gestellt wird; falls in weiterer Folge keine ausreichenden Gründe für die Beibehaltung der UID-Nummer einlangen, wäre diese umgehend zu begrenzen.
- Das BMF sollte dafür sorgen, dass die UID-Nummern bei der elektronischen Anmerkung von Todesfällen bzw. Betriebsaufgaben automatisch begrenzt werden.
- Für Masseverwalter wäre die Möglichkeit der Vergabe von eigenen UID-Nummern – ähnlich der UID-Nummer für Spediteure – zu prüfen.
- Das BMF sollte den Finanzämtern einen Leitfaden zur Begrenzung von UID-Nummern – ähnlich dem Leitfaden für Antrittsbesuche (siehe TZ 8) – mit klaren Anweisungen zur Verfügung stellen.

22.3 *Laut Stellungnahme werde das BMF versuchen, jene Umstände, die zu einer Begrenzung der UID-Nummern führen sollen, in einer Art Leitfaden zu sammeln, der dann in das Organisationshandbuch aufgenommen werden könne. Da bei über ein Jahr dauernder Nichtabgabe von Umsatzsteuererklärungen und Zusammenfassenden Meldungen Grund zur Annahme bestehe, dass keine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werde, werde das BMF einen standardisierten Prozess definieren. Zu Todesfällen und Betriebsaufgaben merkte das BMF an, dass die Unternehmereigenschaft erst bei vollständiger Liquidation des Unternehmens ende. Eine grundsätzliche bzw. automatische Begrenzung der UID-Nummer bereits bei Eintritt des Ereignisses – wie z.B. Mitteilung der Eröffnung eines Konkursverfahrens – sei nicht zulässig. Auch bestehe für die Einführung einer „Sonder-UID-Nummer“ für Masseverwalter derzeit keine europarechtliche Grundlage.*

22.4 Der RH hielt seine Empfehlung zur automatischen Begrenzung der UID-Nummern bei Todesfällen bzw. Betriebsaufgaben zwecks Minimierung missbräuchlicher Verwendung aufrecht und wies darauf hin, dass im Bedarfsfall für die Abwicklung von etwaigen Geschäften im Zuge einer Liquidation die zuvor begrenzte UID-Nummer – eingeschränkt für den erforderlichen Zeitraum – neuerlich als gültig gesetzt werden kann. Alternativ dazu besteht die Möglichkeit der Vergabe einer Sonder-UID-Nummer für Masseverwalter, weil europarechtliche Bestimmungen einer solchen Vorgangsweise auch nicht entgegenstehen. Der RH verwies auf die Praxis der Finanzverwaltung, die schon bisher Sonder-UID-Nummern an Spediteure vergab; auch für diese Vorgangsweise bestehen keine europarechtlichen Vorgaben.

Umsatzsteuer- voranmeldung

23.1(1) Ein Unternehmer hatte spätestens am 15. Tag (Fälligkeitstag) des auf einen Kalendermonat zweitfolgenden Kalendermonats eine Voranmeldung beim zuständigen Finanzamt einzureichen, in der er die für den Voranmeldungszeitraum zu entrichtende Umsatzsteuer oder den auf den Voranmeldungszeitraum entfallenden Überschuss selbst zu berechnen hatte³⁵.

Ab 2011 galt für Unternehmer, deren Umsätze im vorangegangenen Kalenderjahr 100.000 EUR (zuvor: 30.000 EUR) nicht überstiegen hatten, das Kalendervierteljahr als Voranmeldungszeitraum³⁶.

Der Unternehmer wurde nach Ablauf des Kalenderjahres zur Umsatzsteuer veranlagt und hatte eine entsprechende Steuererklärung abzugeben³⁷. Kleinunternehmer, deren Umsätze im Veranlagungszeitraum 30.000 EUR nicht überstiegen und die für den Veranlagungszeitraum keine Steuer zu entrichten hatten, waren von der Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung befreit³⁸.

(2) Bei Neuaufnahmen galten hinsichtlich des Zeitraums für die Umsatzsteuervoranmeldungen dieselben Vorgaben, allerdings nach Maßgabe der Angaben des Abgabepflichtigen zur voraussichtlichen (geschätzten) Höhe des ersten Jahresumsatzes.

³⁵ § 21 Abs. 1 UStG 1994

³⁶ § 21 Abs. 2 UStG 1994

³⁷ § 21 Abs. 4 UStG 1994

³⁸ § 21 Abs. 6 UStG 1994

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

(3) Mit Erlass vom 4. Mai 2010 legte das BMF fest, dass Unternehmer nach einer Neuaufnahme grundsätzlich zu monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet waren. Damit wäre gewährleistet, dass diese Fälle von Beginn an überwacht werden.

Mit einem ergänzenden Erlass vom 21. Mai 2010 informierte das BMF die nachgeordneten Dienststellen, dass im Vorgängererlass die monatliche Verpflichtung bei Neuaufnahmen „nicht auf Basis einer gesetzlichen Grundlage“ erfolgt wäre. Das BMF legte die Meldeverpflichtung wieder gemäß dem Wortlaut des UStG 1994 fest.

- 23.2** Eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug erforderte eine breite Basis von auswertbaren Daten. Die Notwendigkeit einer effektiven Bekämpfung des Abgabenbetrugs ergab sich aus den Zahlen über Steuerhinterziehungen (siehe TZ 20). Unterschiedliche Umsatzsteuervoranmeldungszeiträume erschwerten eine wirksame und v.a. zeitnahe Überwachung.

Der RH empfahl dem BMF, darauf hinzuwirken, dass für alle Unternehmer, die zur Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um wirksame und zeitnahe Kontrollen der Finanzbehörden zu ermöglichen. Im Falle der Beibehaltung der bisherigen Rechtslage sollten jedenfalls Unternehmer nach Neuaufnahmen für zumindest die Dauer des ersten Unternehmerjahres zu monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet werden. Diese Maßnahme könnte sowohl angehende Unternehmer als auch die Finanzämter bei der Durchführung des Fair-Play-Projekts „Erstes Unternehmerjahr“ unterstützen (siehe TZ 20). Auch die für Present Observations ausgewählten Fälle könnten zeitnäher bearbeitet werden (siehe TZ 14).

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben für kleine und mittlere Unternehmen, deren Umsätze zwischen 30.000 EUR und 100.000 EUR liegen, vor knapp drei Jahren durch das Abgabenänderungsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 34/2010, eine Anpassung der Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen bzw. eine Anhebung der Betragsgrenzen für die monatliche Abgabe vorgenommen worden. Diese Maßnahme habe zu einer wesentlichen Verwaltungskostenreduktion für die betroffenen Unternehmer ohne aufkommensmindernde Wirkung für den Bund geführt. Eine Rücknahme dieser Regelung bzw. die Einführung einer Verpflichtung zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen (auch während des ersten Unternehmerjahres) würde nach Ansicht des BMF zu einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand sowohl für Unternehmer als auch*

für die Finanzverwaltung führen, ohne die Effizienz und die Effektivität von Kontrollmaßnahmen zu steigern.

- 23.4** Der RH verwies auf seine bereits in seinem Bericht über die Betriebsveranlagung, Reihe Bund 2007/12, formulierte gleichlautende Empfehlung im Hinblick auf monatliche Umsatzsteuer-Voranmeldungszeiträume. Er betonte, dass mit einer solchen vereinheitlichten Maßnahme die Grundlage für eine wirksame und v.a. zeitnahe Risikoanalyse und eine Steigerung der Effizienz der Betrugsbekämpfung geschaffen werden könnte.

Das Beispiel Deutschland zeigt überdies, dass Unternehmer nach Neuaufnahmen sogar für zwei Jahre zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet sind³⁹: „Nimmt der Unternehmer seine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit auf, ist im laufenden und folgenden Kalenderjahr Voranmeldungszeitraum der Kalendermonat.“

- 24.1** (1) Der aktuelle Genehmigungserlass des BMF vom August 2011 sah grundsätzlich die „Eigenverantwortung auf den einzelnen Arbeitsplätzen“ vor. Am Arbeitsplatz auszuführende Agenden sollten – soweit im Erlass nichts anderes geregelt war – abschließend gezeichnet (genehmigt) werden. Vorgesetzte sollten ein besonderes Schwergewicht auf eine stichprobenweise und nicht vorhersehbare Kontrolle der eigenverantwortlich getroffenen Entscheidungen richten.

Für den Veranlagungsbereich sah das BMF mit einem Erlass aus 2009 diesbezügliche Erläuterungen und Ergänzungen vor. Demnach sollten Vorgesetzte eine Revision von eigenverantwortlich erledigten Fällen als Teil des Internen Kontrollsystems und – neben dem Zweck der Qualitätssicherung – insbesondere auch zur Malversationsvermeidung durchführen. Für die IC-Teams lag kein ergänzender Erlass vor.

(2) Bei Neuaufnahmen erfolgte die Erfassung von Grunddaten durch die IC-Teams. Die dazu erforderlichen Freigaben und Genehmigungen veranlassten die Sachbearbeiter eigenverantwortlich ohne weitere Approbation durch die vorgesetzten Teamleiter. Waren keine weiteren Erhebungen notwendig, erledigten die Sachbearbeiter die Neuaufnahmen abschließend.

Bei Antrittsbesuchen hatte der Teamleiter die Neuaufnahmen zu approbieren.

³⁹ § 18 Abs. 2 letzter Satz des deutschen Umsatzsteuergesetzes

Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

(3) Nach Angaben der überprüften Finanzämter erfolgten Qualitätssicherungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Neuaufnahmen und Löschungen bzw. Begrenzungen von Steuernummern und UID-Nummern unterschiedlich. Dies reichte von der Kontrolle ausgewählter Einzelfälle durch die IC-Teamleiter bis zu Qualitätssicherungsmaßnahmen gemäß den Schwerpunkten in den Zielvereinbarungen durch den Fachbereich.

- 24.2** Nach Ansicht des RH wäre für die IC-Teams – ähnlich wie für den Veranlagungsbereich – eine zum Genehmigungserlass ergänzende Regelung über eine Revision von eigenverantwortlich erledigten Fällen, insbesondere von Neuaufnahmen mit der Vergabe einer UID-Nummer, zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BMF sicherzustellen, dass Neuaufnahmen – insbesondere solche mit der Vergabe einer UID-Nummer und ohne weitere Approbation – bundesweit einheitlich im Rahmen von nachgängigen Kontrollen verstärkt überprüft werden.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei durch den Prozess der Neuanlage in der Grunddatenverwaltung neu (GDV) im Jahr 2014 jede Neuanlage und Vergabe von UID-Nummern vollständig elektronisch dokumentiert. Mit der IT-Verfahrensrolle des GDV-Spezialisten sei auch eine entsprechende Genehmigung implementiert.*

Elektronische Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen

- 25.1** Wie bereits in TZ 20 ausgeführt, war grundsätzlich ein systematischer elektronischer Abgleich der Angaben in den Umsatzsteuererklärungen mit den MIAS-Daten aus den Zusammenfassenden Meldungen vorgesehen. Falls erforderlich hatte im Finanzamt eine weiterführende Überprüfung im Einzelfall zu erfolgen.

Der RH stellte fest, dass es ab Mitte 2011 zu keiner Auswahl entsprechender Kontrollfälle gekommen war. Das BMF deaktivierte fünf Überprüfungskriterien, weil nach Angaben des BMF Probleme bei der Fallauswahl im Zusammenhang mit EU-weiten Restrukturierungsmaßnahmen im MIAS aufgetreten waren.

Erst im Februar 2013 stand die elektronische Fallkontrolle wieder zur Verfügung. Nach Angaben des BMF waren Ressourcenengpässe und bestehende Prioritätenreihungen für die Verzögerung verantwortlich.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass zwischen Mitte 2011 und Anfang 2013 keine Kontrollen zwecks Abgleich der Angaben in den Umsatzsteuererklärungen mit den MIAS-Daten aus den Zusammenfassenden Meldungen stattfanden. Er bemängelte die entstandene Verzögerung bis zum Wiedereinsatz der automatisierten Überprüfungskriterien bei der Umsatzsteuer. Er verwies auf die Bedeutung eines funktionierenden elektronischen Abgleichs von Daten aus unterschiedlichen Quellen – wie der Umsatzsteuererklärungen und der Zusammenfassenden Meldungen – für die korrekte Erhebung von Abgaben.

Der RH empfahl dem BMF, künftig die erforderlichen Ressourcen für die verzögerungsfreie IT-Unterstützung zur Erhebung von Abgaben sicherzustellen.

25.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden die Ressourcen für die IT-Unterstützung zur Erhebung der Abgaben zur Verfügung stehen, die Betriebe der IT-Anwendungen würden im Wesentlichen stabil und problemlos laufen. Anforderungen betreffend Anpassungen bzw. Änderungen der IT-Verfahren seien von den Fachabteilungen in der Jahresmittelfristplanung einzumelden und entsprechend zu priorisieren.*

25.4 Der RH gab zu bedenken, dass – wie das aufgezeigte Beispiel verdeutlicht – mangelnde IT-Ressourcen die erforderliche rasche IT-Unterstützung tatsächlich verhinderten; er blieb daher bei seiner Empfehlung.

Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen

26.1 (1) Der RH erhob bei den überprüften Finanzämtern den Personaleinsatz betreffend Neuaufnahmen von Abgabepflichtigen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern in Köpfen und Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) für das Jahr 2011. Nach den Angaben der Finanzämter waren mit dem Prüfungsthema die IC-Teams, die BV-Teams und die Teams Fachbereich befasst; in den Finanzämtern Klagenfurt und Salzburg-Land zusätzlich auch die Teams Finanzpolizei. Mangels entsprechender Aufzeichnungen beruhten die Angaben auf Schätzungen der betroffenen Teams.

Tabelle 12: Personaleinsatz für Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern; 2011

Finanzamt	Personal – betroffene Teams		davon mit RH-Prüfungsthema befasst	
	Köpfe	VBÄ	Köpfe	VBÄ
Klagenfurt	118	108,75	98	6,47
Salzburg-Land	96	84,36	62	3,72
Salzburg-Stadt	115	104,58	40	5,24
Wien 2/20/21/22	159	139,28	128	17,81

Quellen: Finanzämter; RH

Die Tabelle verdeutlicht den unterschiedlichen Personaleinsatz in den Finanzämtern. Um diesen vergleichbar zu machen, errechnete der RH durchschnittliche Erledigungszahlen.

(2) Für die Anzahl der Erledigungen berücksichtigte der RH die folgenden Verfahrensschritte:

- Neuaufnahmen,
- Vergabe von UID-Nummern,
- Antrittsbesuche,
- Löschungen von Steuernummern sowie
- Begrenzung von UID-Nummern.

Die (durchschnittlichen) Erledigungszahlen in den überprüften Finanzämtern stellten sich für das Jahr 2011 wie folgt dar:

Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen

Tabelle 13: Durchschnittliche Erledigungszahlen für Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und UID-Nummern; 2011

Finanzamt	Personaleinsatz	Erledigungen	durchschnittliche Erledigungszahlen
	in VBÄ	Anzahl	
Klagenfurt	6,47	3.242	501
Salzburg-Land	3,72	3.742	1.006
Salzburg-Stadt	5,24	3.934	751
Wien 2/20/21/22	17,81	7.410	416

Quellen: BMF; Finanzämter; RH

Die durchschnittlichen Erledigungszahlen je VBÄ der überprüften Finanzämter im Jahr 2011 zeigten eine große Bandbreite von 416 (Finanzamt Wien 2/20/21/22) bis 1.006 (Finanzamt Salzburg-Land). Dies war v.a. auf die unterschiedlichen Schätzungen der Finanzämter bei den Personalressourcen zurückzuführen (siehe Tabelle 12). Die näheren Gründe hierfür lagen dem RH nicht vor.

26.2 Der RH wies das BMF auf die großen Unterschiede bei den durchschnittlichen Erledigungszahlen in den überprüften Finanzämtern hin.

Er empfahl dem BMF, eine Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen in den Finanzämtern durchzuführen, um Best-practice-Methoden ermitteln und damit einen optimalen Personaleinsatz sicherstellen zu können. Mit den gewonnenen Erkenntnissen könnten die Bediensteten bundesweit effizient und zielorientiert eingesetzt werden.

26.3 *Laut Stellungnahme nehme das BMF die Empfehlung des RH zum Anlass, in einem Benchmarking die Arbeitsweisen in den Finanzämtern in Richtung Best-practice-Methoden zu analysieren.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

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

(1) Die nationalen Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe und Begrenzung von UID-Nummern wären im Lichte der Ergebnisse der Erhebungen der EU-Kommission aus 2012 zu evaluieren und bei Bedarf wären weitere Kontrollverfahren anzuwenden. (TZ 7)

(2) Der Begriff der Neuaufnahmen sollte eindeutig definiert werden; daran anknüpfend sollte die Anzahl der Neuaufnahmen automatisiert ermittelt und für Zwecke des Controlling und der Steuerung eingesetzt werden, um dem Abgabenrisiko wirksamer begegnen zu können. (TZ 8)

(3) Die Anregungen zur Durchführung abgabenrechtlicher Maßnahmen wären im jeweiligen Steuerakt vollständig elektronisch zu erfassen und an die zuständigen Organisationseinheiten im Finanzamt weiterzuleiten. (TZ 9)

(4) Handschriftliche Vermerke bzw. Zusatzaufzeichnungen in den Steuerakten wären im Finanzamt soweit wie möglich zu vermeiden. (TZ 9)

(5) Die Ziele in den Zielvereinbarungen und die damit verbundenen Aufgaben wären gleichmäßig auf die Finanzämter zu verteilen. (TZ 10)

(6) Die Wirkungen der Antrittsbesuche wären zu evaluieren und dementsprechend wären entweder die Anzahl der Antrittsbesuche zu erhöhen oder die Zielwerte (derzeit ein Drittel der Neuaufnahmen) anzupassen. (TZ 10)

(7) Es sollte die Einhaltung der Abläufe rund um Antrittsbesuche elektronisch sichergestellt werden. (TZ 11)

(8) Die Einhaltung der eigenen Vorgaben betreffend Archivierung der Prüfungsmaßnahmen wäre sicherzustellen. (TZ 11)

- (9) UID-Nummern wären getrennt nach dem Anlass der Vergabe – von Amts wegen oder auf Antrag – elektronisch zu kennzeichnen, um gezielt abgabenrechtlich relevante Auswertungen zu ermöglichen. (TZ 12)
- (10) Der ÖNACE-Code sollte als Datenfeld in die Fragebögen zur Neuaufnahme genommen werden, um den Mehraufwand für die Info-Center-Teams (IC-Teams) zu verringern. (TZ 13)
- (11) Present Observations sollten auch ohne vorherige Antrittsbesuche ermöglicht werden. (TZ 14)
- (12) Außendienstmaßnahmen im Rahmen von Present Observations wären – falls erforderlich – bei neu vergebenen UID-Nummern im Sinne der EU-Vorgaben innerhalb von sechs Monaten nach der Neuaufnahme durchzuführen. (TZ 14)
- (13) Es wäre dafür zu sorgen, dass den Teams Betriebsveranlagung/-prüfung (BV-Teams) beabsichtigte Present Observations so rasch wie möglich gemeldet werden. (TZ 15)
- (14) Es wäre sicherzustellen, dass bei Maßnahmen der Finanzämter, die nach angeregten Present Observations erfolgen, auch die Present Observation-Anregung in den Datenbanken der Finanzverwaltung erfasst und bundesweit auswertbar wird. (TZ 16)
- (15) Es wäre dafür zu sorgen, dass die Finanzämter die unterschiedlichen Gründe für UID-Begrenzungen elektronisch und leicht auswertbar erfassen können. Im Sinne der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie wären derartige elektronische Vermerke mit einer korrekten automatisierten Bescheidbegründung zu verknüpfen. (TZ 17)
- (16) Die Auslöser für UID-Begrenzungen sollten regelmäßig ausgewertet werden. (TZ 17)
- (17) Es wäre ein automatisierter Informationsfluss aus dem zentralen Gewerberegister zu den Finanzämtern nicht nur hinsichtlich der Unternehmensgründungen, sondern auch hinsichtlich der nachfolgenden wirtschaftlichen Veränderungen von Unternehmen sicherzustellen. (TZ 18)

(18) Es wäre darauf hinzuwirken, dass zwecks Minimierung des Ausfallsrisikos bei der Umsatzsteuer sowohl in der EU als auch in Österreich einheitliche, klare Vorgaben für die Begrenzung von UID-Nummern verankert werden. (TZ 22)

(19) An jene Abgabepflichtigen, die trotz einer gesetzlichen Verpflichtung keine Umsatzsteuervoranmeldungen an das Finanzamt übermitteln, wäre ein automatisch erstelltes Erinnerungsschreiben zu richten, in dem die beabsichtigte Begrenzung der UID-Nummer unter Hinweis auf die EU-Vorgaben in Aussicht gestellt wird; falls in weiterer Folge keine ausreichenden Gründe für die Beibehaltung der UID-Nummer einlangen, wäre diese umgehend zu begrenzen. (TZ 22)

(20) Es wäre dafür zu sorgen, dass die UID-Nummern bei der elektronischen Anmerkung von Todesfällen bzw. Betriebsaufgaben automatisch begrenzt werden. (TZ 22)

(21) Für Masseverwalter wäre die Möglichkeit der Vergabe von eigenen UID-Nummern – ähnlich der UID-Nummer für Spediteure – zu prüfen. (TZ 22)

(22) Den Finanzämtern sollte ein Leitfaden zur Begrenzung von UID-Nummern – ähnlich dem Leitfaden für Antrittsbesuche (siehe TZ 8) – mit klaren Anweisungen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 22)

(23) Es wäre darauf hinzuwirken, dass für alle Unternehmer, die zur Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um wirksame und zeitnahe Kontrollen der Finanzbehörden zu ermöglichen. (TZ 23)

(24) Im Falle der Beibehaltung der bisherigen Rechtslage betreffend (unterschiedliche) Voranmeldungszeiträume sollten jedenfalls Unternehmer nach Neuaufnahmen für zumindest die Dauer des ersten Unternehmerjahres zu monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet werden. (TZ 23)

(25) Es wäre sicherzustellen, dass Neuaufnahmen – insbesondere solche mit einer Vergabe einer UID-Nummer und ohne weitere Approbation – bundesweit einheitlich im Rahmen von nachgängigen Kontrollen verstärkt überprüft werden. (TZ 24)

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

(26) Es wären künftig die erforderlichen Ressourcen für die verzögerungsfreie IT-Unterstützung zur Erhebung von Abgaben sicherzustellen. (TZ 25)

(27) Eine Analyse der unterschiedlichen Arbeitsweisen in den Finanzämtern sollte durchgeführt werden, um Best-practice-Methoden ermitteln und damit einen optimalen Personaleinsatz sicherstellen zu können. Mit den gewonnenen Erkenntnissen könnten die Bediensteten bundesweit effizient und zielorientiert eingesetzt werden. (TZ 26)

Wien, im Jänner 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser