



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 9. JÄNNER 2014

REIHE BUND 2014/1

LIEGENSCHAFTSVERKÄUFE AUSGEWÄHLTER
SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER UND ANMIETUNG DER
ROßAUER LÄNDE 3 DURCH DIE UNIVERSITÄT WIEN

NEUAUFNAHMEN, VERGABE UND LÖSCHUNG VON
STEUERNUMMERN UND UMSATZSTEUER-
IDENTIFIKATIONSNUMMERN

INHALTSVERZEICHNIS

LIEGENSCHAFTSVERKÄUFE AUSGEWÄHLTER SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER UND ANMIETUNG DER ROßAUER LÄNDE 3 DURCH DIE UNIVERSITÄT WIEN

Prüfungsziele.....	5
Ministerielle Genehmigung der Liegenschaftsverkäufe.....	5
Unternehmensbewertung / Ausschreibung des Teilverkaufs.....	6
Vergabeprozess.....	7
Betrieb nach dem Teilverkauf.....	8
Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Roßauer Lände 3.....	8
Verkehrswert.....	8
Interessentensuche und Angebotsprüfung.....	9
Weiterer Vergabeverlauf.....	9
Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien.....	10
Liegenschaftsverkauf durch die PVA, Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10.....	11
Kaufinteressenten.....	11
Buch- und Verkehrswert.....	12
Kaufvertrag.....	12
Liegenschaftsverkauf durch die AUVA, Theodor-Körner- Straße 63 und 65, 67, 69.....	13
Schlussempfehlungen.....	13

**NEUAUFNAHMEN, VERGABE UND LÖSCHUNG
VON STEUERNUMMERN UND UMSATZSTEUER-
IDENTIFIKATIONSNUMMERN**

Prüfungsziel	17
Richtlinien und Verordnungen der EU / Erhebungen der Europäischen Kommission	18
Vorgaben des BMF — Definition der Neuaufnahme	18
Verfahrensablauf bei Neuaufnahmen / Zielvereinbarungen	19
Elektronische Unterstützung bei Antrittsbesuchen	19
Anlass für die Vergabe einer UID-Nummer	19
Klassifikation der Wirtschaftstätigkeit (ÖNACE)	20
Present Observation	20
Begrenzung von UID-Nummern	21
Risikopotenzial der UID-Nummer	22
Umsatzsteuervoranmeldung / Approbation und Qualitätssicherung	23
Elektronische Verknüpfung von Daten aus unterschiedlichen Quellen	23
Personaleinsatz und durchschnittliche Erledigungszahlen	24
Schlussempfehlungen	24

LIEGENSCHAFTSVERKÄUFE AUSGEWÄHLTER SOZIALVERSICHERUNGSTRÄGER UND ANMIETUNG DER ROßAUER LÄNDE 3 DURCH DIE UNIVERSITÄT WIEN

Beim Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit vier Sonderkrankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach wandte die Sozialversicherungsanstalt der Bauern ein unzweckmäßiges Bewertungssystem an. Dies könnte für die Sozialversicherungsanstalt der Bauern bis 2026 zu Mehrkosten zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR führen.

Die Erlöserwartungen der Pensionsversicherungsanstalt beim Verkauf ihrer drei größten Liegenschaften wurden bereits vorab gesenkt, weil vom BMASK beauftragte Gutachten werterhöhende Faktoren nicht berücksichtigten.

Darüber hinaus verzichtete die Pensionsversicherungsanstalt bei den Verkäufen Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8-10 auf eine öffentliche Interessentensuche und verhandelte rund zwei Monate direkt nur mit einer privaten Immobiliengesellschaft.

Beim Verkauf Roßauer Lände 3 entschied sich die Pensionsversicherungsanstalt trotz weit fortgeschrittener Verkaufsverhandlungen mit dem Bestbieter aufgrund eines nachträglich geänderten Angebots für eine Versteigerung. Dabei schränkte sie durch kurzfristige Terminsetzung und Einladung von nur zwei der ursprünglich sieben Bieter den Wettbewerb entscheidend ein.

Über die im Jahr 2007 an ein Unternehmen einer Bank veräußerte Liegenschaft Roßauer Lände 3 schloss die Universität Wien, die bereits seit 2004 ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität ausrichtete, einen wirtschaftlich nachteiligen Mietvertrag. Der Verzicht auf das Kündigungsrecht für einen unangemessen langen Zeitraum von 40 Jahren bedeutete bis 2053 eine Vorbelastung der künftigen Budgets durch Mietzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 296,32 Mio. EUR.

Für mehr als die Hälfte der zwischen 2007 und 2011 erfolgten 70 Liegenschaftsverkäufe aller Sozialversicherungsträger bestand lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber dem BMASK bzw. dem BMG. In zwei Drittel dieser Transaktionen nahmen die Sozialversicherungsträger diese mangelhaft bzw. gar nicht wahr. Bei den genehmigungspflichtigen Verkäufen führte die Herstellung des Einvernehmens zwischen dem BMASK und dem BMG zu einer Doppelgleisigkeit ohne zusätzlichen Nutzen.

PRÜFUNGSZIELE

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Liegenschaftsbewertungen und Vorbereitungshandlungen, der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verfahren sowie der Angemessenheit der Verkaufserlöse aus den Liegenschaftstransaktionen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA), der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB). Die Auswahl dieser drei Sozialversicherungsträger erfolgte auf Basis risikoorientierter Kriterien. Diese umfassten neben dem Gesamterlös und der Anzahl der Liegenschaftsverkäufe des jeweiligen Sozialversicherungsträgers v.a. die Art der Verkäufe sowie liegenschaftsbezogene Kriterien, wie Interessentensuche oder Abweichung zwischen Verkehrswert und Verkaufspreis. (TZ 1)

Weiteres Ziel war die Beurteilung des ministeriellen Genehmigungs- und Anzeigeverfahrens der Liegenschaftsverkäufe aller Sozialversicherungsträger, darüber hinaus die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Mietvertrags und der Kaufoption der Universität Wien für die von der PVA im Jahr 2007 verkaufte Liegenschaft Roßauer Lände 3. (TZ 1)

MINISTERIELLE GENEHMIGUNG DER LIEGENSCHAFTSVERKÄUFE

Zwischen 2007 und 2011 führten 14 der 22 Sozialversicherungsträger 70 Liegenschaftsverkäufe um insgesamt rd. 101,77 Mio. EUR durch. Liegenschaftsverkäufe bedurften erst ab einer Wertgrenze von 420.000 EUR (Stand 2011) der Genehmigung des BMASK bzw. des BMG. Dies hatte zur Folge, dass hinsichtlich 40 der 70 Verkäufe lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber den beiden Bundesministerien bestand, obwohl diese nicht wie geplant geringfügige Fälle (z.B. Grundabtretungen), sondern v.a. Wohnungen, Büros und Garagen betrafen. Aufgrund der geringeren Informationsübermittlung (z.B. Verkehrswertgutachten, Interessentensuche) waren sie für das BMASK und das BMG schwerer nachvollziehbar. Weiters nahmen die Sozialversicherungsträger ihre Anzeigepflicht bei zwei Drittel der 40 Verkäufe mangelhaft bzw. gar nicht wahr. Rechtsfolgen für nicht oder nicht rechtzeitig angezeigte Verkäufe waren nicht vorgesehen. (TZ 1, 2)

Obwohl bei einem Bietverfahren der größte Ausschreibungswettbewerb bestand, fand bei 43 der 70 Liegenschaftsverkäufe (= rd. 61 %) mit einem Gesamterlös von rd. 35,12 Mio. EUR entweder kein Bietverfahren statt oder war nicht nachvollziehbar, ob und in welcher Form ein solches erfolgte. Weitere 13 Liegenschaftsverkäufe (= rd. 19 %) um rd. 8,75 Mio. EUR basierten auf veralteten Gutachten. Bei vier Liegenschaftsverkäufen mit einem Gesamterlös von rd. 5,04 Mio. EUR erfolgte eine Genehmigung durch das BMASK und das BMG, obwohl die Verkaufspreise die Verkehrswerte um mindestens 16 % unterschritten. Darüber hinaus lag drei anzeigepflichtigen Liegenschaftsverkäufen kein unabhängiges Gutachten zugrunde. (TZ 3)

Die seit 2003 bestehende wechselseitige Herstellung des Einvernehmens zwischen BMASK und BMG bei genehmigungspflichtigen Verkäufen führte zu einer Doppelgleisigkeit ohne zusätzlichen Nutzen. (TZ 4)

Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit vier Sonderkrankenanstalten durch die SVB

UNTERNEHMENSBEWERTUNG

Das von der SVB im Rahmen des Teilverkaufs der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit vier Sonderkrankenanstalten (Krankenanstalten) beauftragte Ertragswertgutachten zur Feststellung des Unternehmenswerts setzte relativ hohe Risikozuschläge von 7,46 % bzw. 8,46 % an. Die Kapitalisierungszinssätze von insgesamt 11,55 % bzw. 12,55 % einschließlich des Basiszinssatzes von 4,09 % reduzierten den Unternehmenswert und damit bereits vorab das zu erwartende Erlöspotenzial für die SVB. Für den geplanten Verkauf von 74 % Gesellschaftsanteilen hätte sich der Unternehmenswert bei einem Kapitalisierungszinssatz von z.B. 7,00 % auf rd. 18,80 Mio. EUR belaufen. Dieser wäre somit um fast 9 Mio. EUR höher als der im Gutachten ermittelte Wert von rd. 10,09 Mio. EUR gewesen. (TZ 7)

AUSSCHREIBUNG DES TEILVERKAUFS

Für den im Juli 2007 öffentlich ausgeschriebenen Teilverkauf mit verpflichtender Betriebsführung der vier Krankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach einschließlich einer Auslastungszusage für rd. 15 Jahre von rd. 80,73 % (am Anfang) bis rd. 67,37 % (am Ende) legten im Juli 2008 zwei im Gesundheitswesen tätige Bieter (Bieter 1 und 2) Angebote. Die SVB bewertete beide Angebote anhand von acht zum Teil monetären Kriterien. (TZ 8)

Obwohl hinsichtlich Bauzeit (65 Monate zu 87 Monaten) und Kosten (24,10 Mio. EUR zu 38,48 Mio. EUR) im Rahmen einer geplanten Sanierung und eines Ausbaus der Krankenanstalten große Angebotsunterschiede von 34 % bzw. 60 % bestanden, verzichtete die SVB bei der Angebotsüberprüfung auf eine Analyse der dafür vorgelegenen Gründe. (TZ 8)

Weiters verabsäumte sie beim Bieter 2, den 3 %igen Nachlass auf die angebotenen Tagesatzkosten — diese hatte die SVB für die Behandlung ihrer versicherten Patienten nach dem Teilverkauf laufend zu zahlen — zu berücksichtigen. Einschließlich des Nachlasses belief sich das Angebot des Bieters 2 auf rd. 28,14 Mio. EUR pro Jahr. Obwohl es damit sogar um rd. 3,80 Mio. EUR pro Jahr günstiger als jenes des Bieters 1 in Höhe von rd. 31,94 Mio. EUR

war, blieb es unterlegen. Dies lag am unzumutbaren Bewertungssystem der SVB, das die finanziellen Auswirkungen der jährlich zu zahlenden Tagessatzkosten im Vergleich zum einmaligen Kaufpreiserlös für 74 % der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. nicht sachgerecht abbilden konnte. (TZ 8)

Das von der SVB als besser beurteilte Angebot des Bieters 1 (= Bestangebot) könnte gegenüber dem Bieter 2 bis zum Ende der Auslastungszusage im Jahr 2026 bei beinahe gleicher Leistung geschätzt zu nominellen Mehrkosten von rd. 53,94 Mio. EUR führen. Dies entspräche einem Barwertnachteil von rd. 35,60 Mio. EUR. Nach weiterer Berücksichtigung der monetären Kriterien Sanierungskosten und Gewinnbeteiligung läge dieser immer noch zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR. In der Gesamtbetrachtung – auch unter Einbeziehung der nichtmonetären Kriterien (wie Funktionalität und Qualität) – würde dadurch ein fiktiver Bietersturz eintreten. Dies bedeutete, dass der Bieter 2 das für die SVB wirtschaftlich bessere Angebot gelegt hätte. (TZ 8, 14)

VERGABEPROZESS

Die von der SVB in der Ausschreibung festgelegten Voraussetzungen für den Widerruf des Vergabeverfahrens waren unklar, weil sie als Muss- und als Kann-Bestimmung formuliert waren. Einer der zwei Parameter für einen Widerruf betraf die von der SVB festgelegte Grenze der jährlich zu tragenden Tagessatzkosten von 29,00 Mio. EUR. Deren Überschreitung erfüllte die Voraussetzungen für einen Widerruf. Obwohl das Angebot des Bieters 1 mit rd. 31,94 Mio. EUR diese Grenze um rd. 2,94 Mio. EUR bzw. rd. 10 % überschritt und damit laut SVB die Wirtschaftlichkeit des Teilverkaufs nicht mehr gegeben war, nahm die SVB keinen Widerruf vor. (TZ 9, 14)

Statt dessen beschloss der Vorstand der SVB mit Zustimmung der Kontrollversammlung Anfang Oktober 2008, dem Bieter 1 aufgrund der „Angemessenheit“ seines Kaufpreises für 74 % der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. in Höhe von 16,50 Mio. EUR den Zuschlag zu erteilen. Die „Angemessenheit“ stellte die SVB in einem dem Antragsbeschluss zugrunde gelegten Vergabebericht, u.a. anhand des vor der Ausschreibung im Ertragswertgutachten festgestellten Unternehmenswerts, fest. Darin fehlte ein Hinweis, dass die im ursprünglichen Gutachten angenommenen Tagessatzkosten von rd. 24,27 Mio. EUR aufgrund der Angebote zwischenzeitlich um bis zu rd. 25 % angestiegen waren. Obwohl sich damit der für die Unternehmensbewertung wesentlichste finanzielle Parameter geändert hatte, verzichtete die SVB vor der Vergabeentscheidung auf eine Aktualisierung des Unternehmenswerts. Damit lag der Beurteilung der „Angemessenheit“ des Kaufpreises keine evaluierte Unternehmensbewertung zugrunde. (TZ 9)

Das BMG berücksichtigte bei seiner Genehmigung im Jänner 2009 wesentliche Aspekte nicht. Dies betraf neben den relativ hohen Kapitalisierungszinssätzen im Ertragswertgutachten insbesondere den monetären Effekt der für rd. 15 Jahre zu leistenden Tagessatzkosten im Vergleich zum einmaligen Kaufpreis mit dem Ergebnis eines fiktiven Bietersturzes. Bei Berücksichtigung dieser wertbeeinflussenden Parameter hätte es den Zuschlag an den Bieter 1 nicht genehmigen dürfen. (TZ 11)

BETRIEB NACH DEM TEILVERKAUF

Im Jänner 2010 verkaufte die SVB 74 % der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. an den Bieter 1 um 16,50 Mio. EUR. Sie behielt 26 % der Anteile. Da die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. als neuer Krankenanstaltenträger das operative Management nicht selbst erbrachte, schloss diese mit einer privaten Managementgesellschaft, die zu 100 % im Eigentum des Bieters 1 bzw. Käufers stand, einen Managementvertrag. Die im ersten Betriebsjahr dafür bezahlte Managementgebühr von rd. 1,07 Mio. EUR erschien relativ hoch und schmälerte den Jahresüberschuss der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (TZ 12)

Da die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. für das von der SVB übernommene Personal der vier Krankenanstalten nicht die vollen Kosten zu zahlen hatte, entstand der SVB — zusätzlich zu den Tagessatzkosten (Basis rd. 31,94 Mio. EUR) — ein jährlicher Mehraufwand von rd. 5 Mio. EUR bis 6 Mio. EUR. Geschätzt hatte die SVB somit insgesamt rd. 37 Mio. EUR bis 38 Mio. EUR pro Jahr an Kosten zu tragen. (TZ 12)

In den Jahren 2010 und 2011 erwirtschaftete die KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. Umsätze von rd. 28,29 Mio. EUR bzw. rd. 29,73 Mio. EUR und Jahresüberschüsse von rd. 4,04 Mio. EUR bzw. rd. 4,15 Mio. EUR. Diese gute wirtschaftliche Entwicklung bestätigte den Unternehmenswert der von der SVB teilprivatisierten Gesellschaft. (TZ 13)

LIEGENSCHAFTSVERKAUF DURCH DIE PVA, ROßAUER LÄNDE 3

Verkehrswert

In dem vom BMASK im Jahr 2005 beauftragten Gutachten für die im Eigentum der PVA stehende Liegenschaft Roßauer Lände 3 in Wien senkten nicht berücksichtigte werterhöhende Faktoren (v.a. Ansatz von Flächen mit geringerem Ertrag, Untergewichtung der Liegenschaft als Ertragsobjekt, unberücksichtigte bauliche Ausnutzbarkeit) den Verkehrswert

um knapp 5 Mio. EUR bis 7 Mio. EUR. Bei deren Berücksichtigung hätte der Verkehrswert geschätzt zwischen rd. 33 Mio. EUR und 35 Mio. EUR statt rd. 28,35 Mio. EUR betragen. Eine Plausibilitätsprüfung durch das BMASK unterblieb. (TZ 15)

Interessentensuche und Angebotsprüfung

Der sich am Verkehrswert orientierende Mindestkaufpreis von 28,50 Mio. EUR in der darauf folgenden öffentlichen Interessentensuche durch die PVA Ende 2005 war zu gering und bot mangels Verbindlichkeit ein entsprechendes Spekulationspotenzial. Folglich legten vier der sieben Bieter trotz Nachbesserungsmöglichkeit bis Juli 2006 nur ein Kaufpreisangebot von 15,10 Mio. EUR bis 27,00 Mio. EUR. Bei Ansatz eines von Vornherein höheren Verkehrswerts, den die anderen drei Angebote von bis zu 32,10 Mio. EUR bestätigten, wäre die Nutzung des weiteren Erlöspotenzials von zusätzlich knapp 3 Mio. EUR auf bis zu rd. 35 Mio. EUR möglich gewesen. (TZ 16)

Die Prüfniederschriften der Angebotsöffnungen waren mangelhaft, weil die PVA durch Bieter festgehaltene Abweichungen von den Ausschreibungsbedingungen nur unvollständig dokumentierte. In der Angebotsauswertung ließ sie potenzielle Mietaufwendungen, die den Verkaufserlös geschmälert hätten, unberücksichtigt. Obwohl die PVA beabsichtigte, die Liegenschaft nach dem Verkauf noch bis Ende 2009 teilweise zurückzumieten, berücksichtigte sie dafür notwendige Mietzahlungen nur bis Ende 2008. Damit verzerrte sie die Angebotsauswertung. Das Kaufpreisangebot eines deutschen Hotelbetreibers von 32,10 Mio. EUR hätte abzüglich aller Mietzahlungen nicht rd. 29,53 Mio. EUR, sondern nur rd. 28,30 Mio. EUR betragen. Zwar wäre dessen Angebot das Bestangebot geblieben, allerdings hätte eine entsprechende Berücksichtigung teilweise eine Umreihung nachgeordneter Bieter bewirkt. (TZ 16)

Weiterer Vergabeverlauf

Obwohl die PVA mit dem Hotelbetreiber seit Anfang August 2006 einen Kauf- und Mietvertrag verhandelt hatte, nahm sie im Oktober 2006 ein nachträglich geändertes Angebot eines Unternehmens, das im mittelbaren Eigentum einer Genossenschaftsbank für Niederösterreich und Wien (Unternehmen der Bank) stand, an. Sie terminierte kurzfristig eine Versteigerung mit einer Angebotsfrist von nur neun Tagen und lud neben dem Unternehmen der Bank lediglich den Hotelbetreiber ein, nicht jedoch die fünf ursprünglichen Bieter. Dies widersprach der Intention der PVA, das Verkaufsverfahren zu einem „fairen und transparenten“ Abschluss zu bringen, und schränkte den Wettbewerb entscheidend ein. (TZ 17)

Noch einen Tag vor der Versteigerung im November 2006 brachte der Rechtsanwalt des Hotelbetreibers gegen die PVA eine Unterlassungsklage ein. Da in der Folge bei der

Versteigerung für die PVA nur das Angebot des Unternehmens der Bank verbindlich vorlag, beschloss der Vorstand der PVA mit Zustimmung der Kontrollversammlung den Verkauf. Gleichzeitig beschloss er jedoch entgegen der ursprünglich bis Ende 2008 kalkulierten Angebotsauswertung einen Mietvertrag mit einer Mietdauer bis Ende 2009. Dadurch hätte das Angebot des Unternehmens der Bank lediglich rd. 27,25 Mio. EUR statt 29,70 Mio. EUR betragen. Im Vergleich wäre das ursprüngliche Angebot des Hotelbetreibers bei rd. 28,30 Mio. EUR gelegen und damit um rd. 1,05 Mio. EUR höher gewesen. Dies hätte einen fiktiven Bietersturz bedeutet. (TZ 17)

Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

Die Universität Wien richtete seit 2004 ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität aus. Da sie deshalb beabsichtigte, dislozierte Standorte in Wien aufzugeben, hätte sich bereits während des oben dargestellten Liegenschaftsverkaufs der Roßauer Lände 3 durch die PVA eine potenzielle Nachnutzung der Liegenschaft innerhalb des Sektors Staat angeboten, die jedoch nicht zustande kam. So trat die Universität Wien im Verkaufsprozess zwischen Ende 2005 und Anfang 2007 nicht als Interessentin auf, verhandelte aber ab Juli 2008 mit jenem Unternehmen der Bank, das die Liegenschaft gekauft hatte, hinsichtlich einer Anmietung sowie einer Kaufoption von 50 % der Liegenschaftsanteile. (TZ 19)

Die Universität Wien schloss mit dem Unternehmen der Bank einen wirtschaftlich nachteiligen Mietvertrag. So verzichtete sie für einen unangemessen langen Zeitraum von 40 Jahren auf ihr Kündigungsrecht. Obwohl eine umfassende Gebäudesanierung und -adaptierung geplant waren, definierte die Universität Wien erst nach Legung des Mietangebots vom April 2010 ihre genauen Nutzeranforderungen. Die dadurch verursachten Änderungen führten bis zum Mietvertragsabschluss im September 2011 bereits zu einer Erhöhung der ursprünglich mit rd. 40,53 Mio. EUR geschätzten Baukosten um rd. 8,63 Mio. EUR bzw. mehr als 20 %. Dadurch wird der jährliche Mietpreis im ersten Jahr der Anmietung voraussichtlich ab 2013 bereits rd. 5,57 Mio. EUR betragen. (TZ 19)

Weiters verpflichtete sich die Universität Wien zu Instandhaltungsmaßnahmen im Ausmaß von rd. 9,91 Mio. EUR. Insgesamt werden sich ihre geschätzten Aufwendungen während des 40-jährigen Kündigungsverzichts bis 2053 auf rd. 412,16 Mio. EUR belaufen. Diese umfassten Mieten, Betriebs- und Energiekosten, Instandhaltungen sowie einmalige Ausgaben für Einrichtung und Ausstattung. (TZ 19, 22, 23)

Bei der vom Unternehmen der Bank bis 2013 durchzuführenden Gebäudeadaptierung verzichtete die Universität Wien auf ihre vertraglich eingeräumten Kontrollrechte. Damit verabsäumte sie festzustellen, ob die Vergaben entsprechend dem Bundesvergabegesetz erfolgten. Zwischen dem Unternehmen der Bank und dem beauftragten Bauunternehmen,

das für die termingerechte und effiziente Ausführung der Baumeisterleistungen verantwortlich war, bestand ein wirtschaftliches Naheverhältnis. (TZ 20)

Das Gebäude sollte mit dem Studienjahr 2013/2014 in Betrieb gehen. Der 2011 geschlossene Mietvertrag sah jedoch keinen genauen Übergabezeitpunkt vor. Eine Pönalisierung der Übergabe war erst an Terminbekanntgaben durch das Unternehmen der Bank im letzten Drittel der Bauausführung geknüpft und betrug nur etwas mehr als eine halbe Nettomonatsmiete (200.000 EUR). Daher bestanden für den Fall einer verspäteten Fertigstellung für die Universität Wien erhebliche Risiken, wie z.B. Mietausgaben für Ersatzgebäude und ein verzögerter Studienbeginn einschließlich des damit verbundenen Prestigeverlusts. (TZ 21)

Die Universität Wien hatte eine Kaufoption über 50 % der Liegenschaft Roßauer Lände 3 in Form eines Unternehmensankaufs, längstens zwei Jahre ab Übergabe. Den Kaufpreis hatte die Universität Wien bei Abschluss der Option im April 2010 ursprünglich auf rd. 42,04 Mio. EUR geschätzt. Die von der Universität Wien bereits verursachten Änderungen in Höhe von rd. 8,63 Mio. EUR werden den Kaufpreis zu 50 % erhöhen. (TZ 24)

Sollte die Universität Wien ihre Kaufoption ziehen, würde sie damit die von einer dem Sektor Staat zugehörigen Einheit (PVA) an ein privates Unternehmen (Unternehmen der Bank) bereits verkaufte Liegenschaft teilweise wieder zurückkaufen. Dadurch würde ein Ver- und Rückkauf innerhalb des Sektors Staat binnen acht Jahren stattfinden, wobei zwischenzeitlich die Gebäudeadaptierung, Finanzierung und Vermietung über ein privates Unternehmen erfolgt wären. (TZ 19, 24)

LIEGENSCHAFTSVERKAUF DURCH DIE PVA, SCHIFFAMTSGASSE 15 UND MALZGASSE 8-10

Kaufinteressenten

Die beiden im Eigentum der PVA stehenden Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8-10 im zweiten Wiener Gemeindebezirk waren nicht bestandfrei. Die IT-Services der Sozialversicherung GmbH (IT-Services) nutzte einen erheblichen Teil der von der PVA vermieteten Flächen. Im Jänner 2009 bekundete die IT-Services gegenüber der PVA ihr Interesse am Erwerb beider Liegenschaften. Ab Mai 2009 überprüfte sie allerdings auch eine Ausmietung in ein anderes Objekt. Dazu vermittelte ihr eine private Maklergesellschaft ein entsprechendes Mietangebot. Zwei Geschäftsführer dieser Maklergesellschaft waren gleichzeitig Vorstandsmitglieder einer privaten Immobiliengesellschaft, die als einzige weitere Interessentin für den Ankauf der Liegenschaften mit einem Angebot von 11 Mio. EUR im unmittelbaren Wettbewerb zur IT-Services stand. (TZ 26)

Von den mit einer Ausmietung der IT-Services einhergehenden besseren Verwertungsmöglichkeiten konnte die PVA als potenzielle Verkäuferin — im Gegensatz zu den beiden Kaufinteressenten — keine Kenntnis haben. Dies schränkte ihre Erlöserwartungen für einen allfälligen Verkauf ein. (TZ 26)

Das Mietangebot an die IT-Services galt für die Liegenschaft Handelskai 348 (Objekt „Catamaran“). Eigentümerin dieser Liegenschaft war eine Verwaltungsgesellschaft, bei der eine überparteiliche Interessenvertretung Kommanditistin war. (TZ 26)

Buch- und Verkehrswert

In dem vom BMASK beauftragten Gutachten für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 senkten nicht berücksichtigte werterhöhende Faktoren (nicht einbezogene Bodenpreissteigerung, außerhalb des Immobilienpreisspiegels liegende Mieterträge, unberücksichtigte bauliche Ausnutzbarkeit) den Verkehrswert um rd. 2,00 Mio. EUR bis 3,50 Mio. EUR. Unter deren Berücksichtigung hätte der Verkehrswert geschätzt zwischen rd. 12,00 Mio. EUR und 13,50 Mio. EUR statt rd. 9,89 Mio. EUR betragen. Auch der Buchwert war mit rd. 13,58 Mio. EUR — unter Einrechnung einer 10 %igen Schätztoleranz — um rd. 25 % höher als der Verkehrswert. (TZ 27)

Kaufvertrag

Trotz des hohen Buchwerts und Erlöspotenzials verhandelte die PVA ab Ende August 2009 über einen Verkauf rund zwei Monate direkt nur mit der erwähnten privaten Immobiliengesellschaft. Für die finale Angebotslegung zog die PVA im November 2009 kurzfristig einen zweiten Bieter hinzu. Durch den Verzicht auf eine öffentliche Interessentensuche fand kein Ausschreibungswettbewerb statt, obwohl aufgrund der zentralen Lage ein großer Bieterkreis zu erwarten gewesen wäre. (TZ 28)

Im Jänner 2010 beschloss der Vorstand der PVA mit Zustimmung der Kontrollversammlung den Verkauf beider Liegenschaften an ein 100 %iges Tochterunternehmen der privaten Immobiliengesellschaft um 11,25 Mio. EUR. Der geplante Verkaufspreis lag zwar über dem Verkehrswert von rd. 9,89 Mio. EUR, aufgrund des nicht stattgefundenen Wettbewerbs wurde jedoch das Erlöspotenzial nicht ausgeschöpft. (TZ 28)

Am 19. März 2010 schloss die IT-Services einen Mietvertrag für die Liegenschaft Handelskai 348. Damit entschied sie sich endgültig für eine Ausmietung. Aufgrund einer aufschiebenden Bedingung wurde dieser Mietvertrag allerdings erst mit dem Zustandekommen des Kaufvertrags für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10, bei dem die IT-Services nicht Vertragspartnerin war, rechtsgültig. (TZ 28)

Knapp eine Woche später schlossen die PVA und das Tochterunternehmen der privaten Immobiliengesellschaft den erwähnten Kaufvertrag. Dieser enthielt auch mit Kündigungs-
verzichten bis Ende März 2015 bzw. Ende April 2016 verbundene Mietverträge über
3.255,88 m². Daher musste die PVA noch von rund fünf bis sechs Jahre geltenden Mietver-
hältnissen ausgehen. Da die Kündigungsverzichte jedoch zu rd. 85 % nur die IT-Services
betrafen und der Käufer von der bereits vertraglich fixierten Ausmietung der IT- Services
wusste, konnte er — im Gegensatz zur PVA — kurzfristig eine weitgehende Bestandfreiheit
mit besseren Verwertungsmöglichkeiten erwarten. Der in der Folge tatsächlich erfolgte
Auszug der IT-Services trug maßgeblich dazu bei, dass die Kündigungsverzichte bereits
nach rund eineinviertel Jahren (Ende Juli 2011) gegenstandslos wurden. (TZ 28)

Die IT-Services gehörte zum Sektor Staat. Die Verbindung ihres Mietvertrags für die Liegen-
schaft Handelskai 348 mit dem Kaufvertrag für die Liegenschaften Schiffamtsgasse 15 und
Malzgasse 8-10, von der der private Käufer profitieren konnte, war nicht nachvollziehbar.
(TZ 28)

LIEGENSCHAFTSVERKAUF DURCH DIE AUVA, THEODOR-KÖRNER-STRASSE 63 UND 65, 67, 69

Die von der AUVA in den Jahren 1983 und 1984 mit der Landeshauptstadt Graz ge-
schlossenen Mietverträge hinsichtlich der Theodor-Körner-Straße 63 und Theodor-Körner-
Straße 65, 67, 69 regelten bereits die möglichen Verkaufsbedingungen, wobei sich die
Verkaufspreise beider Liegenschaften mit Fortdauer des Mietverhältnisses entgegen der
grundsätzlich steigenden Immobilienpreisentwicklung kontinuierlich reduzierten. (TZ 30)

Im Jänner 2008 verkaufte die AUVA beide Liegenschaften um 2,95 Mio. EUR an die Landes-
hauptstadt Graz. Die vom BMG als Genehmigungsbehörde vor diesem Verkauf in Auftrag
gegebenen maßgeblichen Verkehrswertgutachten gingen von einem fiktiv schlechteren
Bauzustand aus. Sie waren daher keine zulässige Vergleichsgröße zur Beurteilung der
Angemessenheit des erzielten Kaufpreises. Auf Basis weiterer von der AUVA beauftragter
Verkehrswertgutachten hätte ein zusätzliches Erlöspotenzial von rd. 0,89 Mio. EUR auf
insgesamt rd. 3,84 Mio. EUR bestanden. (TZ 30)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

*(1) Es wären Plausibilitätsprüfungen von Einflussgrößen der Wertermittlung (z.B. bauliche
Ausnutzbarkeit einer Liegenschaft bzw. Ertragspotenzial, Preissteigerungen) hinsichtlich
extern beauftragter Verkehrswertgutachten sicherzustellen. (TZ 15, 27)*

BMASK und BMG

(2) Die Wertgrenze hinsichtlich der Genehmigungspflicht von Liegenschaftsverkäufen durch Sozialversicherungsträger (Stand 2011: 420.000 EUR) wäre zu evaluieren. Gegebenenfalls sollten das BMASK und das BMG in einem weiteren Schritt auf eine Änderung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen im Sozialversicherungsrecht zwecks Absenkung der Wertgrenze für die Genehmigungspflicht hinwirken. (TZ 2)

(3) Bei Liegenschaftsverkäufen der Sozialversicherungsträger wäre die Durchführung eines hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bietverfahrens, das im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission (Amtsblatt 97/C 209/03¹²⁸) über einen längeren Zeitraum (zwei Monate und mehr) mehrfach in der nationalen Presse, in Immobilienanzeigen oder sonstigen geeigneten Veröffentlichungen und durch Makler bekanntgemacht wird und so allen potenziellen Käufern zur Kenntnis kommen kann, sicherzustellen. Nur in begründeten Fällen (z.B. Grundabtretungen im öffentlichen Interesse) wäre davon Abstand zu nehmen. (TZ 3)

(4) Bei Liegenschaftsverkäufen der Sozialversicherungsträger sollte sichergestellt werden, dass Bewertungen nur durch Sachverständige im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission (= erfahrene, fachlich kompetente Person mit qualifiziertem Berufsabschluss) erfolgen. (TZ 3)

(5) Es wäre sicherzustellen, dass bei Liegenschaftsverkäufen veraltete Gutachten noch vor der Beschlussfassung durch die Sozialversicherungsträger und dem anschließenden ministeriellen Genehmigungsverfahren aktualisiert werden. (TZ 3)

(6) Es wäre sicherzustellen, dass bei Liegenschaftsverkäufen der Sozialversicherungsträger eine Neubewertung der Liegenschaft vorgenommen wird, wenn ein festgestellter Marktwert innerhalb einer angemessenen Zeitspanne nicht erzielbar war. (TZ 3)

(7) Liegenschaftsverkäufen der Sozialversicherungsträger wäre die Genehmigung zu versagen, wenn der geplante Verkaufspreis den durch einen Sachverständigen ermittelten Marktwert einschließlich einer allfälligen Schätztoleranz unterschreitet. (TZ 3)

¹²⁸ Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (Amtsblatt C 209/03 vom 10. Juli 1997)

Pensionsversicherungsanstalt

(8) In Bietverfahren zu Liegenschaftsveräußerungen wäre sicherzustellen, dass für Liegenschaften mit hohem Erlöspotenzial verbindliche Mindestkaufpreise festgelegt werden. (TZ 16)

(9) In Bietverfahren zu Liegenschaftsveräußerungen wäre sicherzustellen, dass in der Prüfniederschrift alle relevanten Informationen von Kaufpreisangeboten vollständig festgehalten werden (z.B. sämtliche geforderte Kenndaten, Vorbehalte und Bietererklärungen). (TZ 16)

(10) In Bietverfahren zu Liegenschaftsveräußerungen wäre sicherzustellen, dass in der Angebotsauswertung alle kostenmäßig relevanten Kriterien von Kaufpreisangeboten (z.B. Aufwendungen bei Rückmietung, Abweichungen von Ausschreibungsbedingungen) berücksichtigt werden. (TZ 16)

(11) Bei einer Versteigerung bzw. Verkaufsverhandlung im Rahmen von Liegenschaftsveräußerungen wäre sicherzustellen, dass alle potenziellen Kaufinteressenten einbezogen werden. (TZ 17)

(12) Bei Liegenschaftsverkäufen wäre durch Bietverfahren im Sinne der Mitteilung der Europäischen Kommission der größtmögliche Wettbewerb sicherzustellen. (TZ 28)

Sozialversicherungsanstalt der Bauern

(13) Bei Ertragswertgutachten wären entsprechende Plausibilitätsprüfungen der darin angenommenen Kapitalisierungszinssätze sicherzustellen. (TZ 7)

(14) Bei Angebotsauswertungen wäre die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von monetären Kriterien mittels Barwertberechnung sicherzustellen. (TZ 8)

(15) Bei Angebotsauswertungen wären entsprechende Plausibilitätsprüfungen der Erfüllung von Zuschlagskriterien (z.B. Bauzeit, Kosten von Baumaßnahmen) sicherzustellen. (TZ 8)

(16) Im Hinblick auf den fiktiven Bietersturz bei der 2007/2008 durchgeführten Ausschreibung des Teilverkaufs der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. (mit vier Krankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach) wäre der Unternehmenswert neu zu evaluieren. Darauf aufbauend sollte die Sozialversicherungsanstalt der Bauern gegebenenfalls versuchen, die Tagessatzkosten, die Auslastungszusage, die übernommenen Personalkosten bzw. die Managementgebühr mit der privaten Managementgesellschaft, die den Zuschlag erhielt, neu zu verhandeln. (TZ 13)

(17) Im Zusammenhang mit dem Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. und den daraus möglicherweise erwachsenden Mehrkosten für die SVB wären die Verantwortlichkeiten der Entscheidungsträger im Hinblick auf eine allfällige Vernachlässigung ihrer Pflichten und die Möglichkeit der Geltendmachung von Haftungsansprüchen zu prüfen. (TZ 14)

(18) Im Zusammenhang mit dem Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. wäre zu prüfen, ob durch den Zuschlag an den Bieter 1 — angesichts des finanziell günstigeren Angebots des Bieters 2 — eine mit dem Europäischen Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe gemäß Art. 107 AEUV verwirklicht wurde. (TZ 14)

Universität Wien

(19) Hinsichtlich der Adaptierung des auf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 stehenden Gebäudes wäre eine laufende Kontrolle der Durchführung der Bauleistungen, insbesondere der Baumeisterleistungen, sicherzustellen. (TZ 20)

(20) Es wäre sicherzustellen, dass künftig in Mietverträgen keine vermietetseitigen Instandhaltungsverpflichtungen übernommen werden. (TZ 22)

(21) Für das auf der Liegenschaft Roßauer Lände 3 stehende Gebäude wäre mit dem Vermieter die Tragung allfälliger Finanzierungskosten für jenen Fall zu vereinbaren, dass die Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen und der Rückersatz in Form von Nachlässen durch den Vermieter zeitlich auseinanderfallen. (TZ 22)

(22) Es wäre vor Ausübung der Kaufoption über 50 % der Liegenschaft Roßauer Lände 3 eine Kosten-Vergleichsrechnung zwischen Miete und Kauf des Objekts unter Berücksichtigung des Kündigungsverzichts und aller Nebenkosten anzustellen. (TZ 24)

NEUAUFNAHMEN, VERGABE UND LÖSCHUNG VON STEUERNUMMERN 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 Ausfallrisiko 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.

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 Vergabepaxis 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 anführen, 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 Gewerberegister 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 Ausfallsrisiko 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 aufrechte 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 Vollbeschäftigungs-äquivalenten 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)

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 Organisations-einheiten 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)

(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)