

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Energiebesteuerung in Österreich; Follow-up-Überprüfung

Das BMF setzte bisher keine der Empfehlungen des RH aus der im Jahr 2005 durchgeführten Überprüfung der Energiebesteuerung vollständig und flächendeckend um. So wurde die Nutzung der von der EU eingeräumten Möglichkeiten für eine ökologische Ausrichtung der Energieabgaben bisher nicht verfolgt. Auch hat die Automatisierung bei den Verfahren zur Energiebesteuerung in den Finanzämtern noch nicht begonnen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war die Beurteilung der Umsetzung jener Empfehlungen, die der RH im Jahr 2005 anlässlich seiner Überprüfung der Besteuerung von leitungsgebundenen Energieträgern und von Kohle abgegeben hatte. (TZ 1)

Ziele der Energiebesteuerung und Zielerreichung

Der Empfehlung des RH, Bemühungen zu setzen, die von der Energiesteuerrichtlinie der EU gebotenen Möglichkeiten für eine ökologische Ausrichtung der Energieabgaben zu nutzen, kam das BMF nicht nach. (TZ 3)

Automatisierung der Verfahren

Die Abwicklung der Energiebesteuerung bei den Finanzämtern erfolgt nach wie vor nicht automatisiert, obwohl sich die Anzahl der Vergütungsfälle seit dem Jahr 2004 fast verdreifachte. (TZ 4)

Internes Kontrollsystem

Aufgrund der fehlenden Automatisierung bei den Verfahren zur Energiebesteuerung in den Finanzämtern fanden – entgegen der Empfehlung des RH – keine systematischen prozessintegrierten Kontrollen statt. Der hohe Arbeitsanfall bewirkte vielmehr, dass Anträge auf Energieabgabenvergütung vielfach ohne nähere Überprüfung erledigt wurden. Allein im Jahr 2008 wurden rd. 580,53 Mill. EUR an Energieabgaben vergütet. (TZ 5)

Das Schulungsangebot für Energieabgaben blieb weit hinter deren monetären Bedeutung und der mit der Abwicklung der Verfahren verbundenen arbeitsmäßigen Belastung zurück. Drei der vom RH überprüften Finanzämter führten eigeninitiativ Schulungen durch. Die Empfehlung des RH wurde somit nur teilweise umgesetzt. (TZ 6)

Von den überprüften Finanzämtern führte nur der Fachbereich des Finanzamts Wien 1/23 gezielte Kontrollen der Energieabgabenvergütungsbescheide durch. Der bundesweite Fachbereich nahm im Jahr 2007 bei diesem Finanzamt ein Audit vor. Der Empfehlung des RH wurde daher nur teilweise entsprochen. (TZ 7)

Kenndaten zur Energiebesteuerung

- Rechtsgrundlagen**
- Elektrizitätsabgabegesetz, BGBl. Nr. 201/1996 i.d.g.F.
 - Erdgasabgabegesetz, BGBl. Nr. 201/1996 i.d.g.F.
 - Kohleabgabegesetz, BGBl. I Nr. 71/2003 i.d.g.F.
 - Energieabgabenvergütungsgesetz, BGBl. Nr. 201/1996 i.d.g.F.
 - Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994 – UStG 1994 i.d.g.F.
 - Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Amtsblatt Nr. L 283 vom 31. Oktober 2003

	2004	2005	2006	2007	2008
Abgabenleistung					
Elektrizitätsabgabe					
Anzahl der Fälle	902	884	865	873	864
Beträge (in Mill. EUR)	874,35	888,73	892,09	927,88	922,70
Erdgasabgabe					
Anzahl der Fälle	131	117	111	127	135
Beträge (in Mill. EUR)	313,53	348,42	333,01	317,18	345,26
Kohleabgabe					
Anzahl der Fälle	457	509	514	503	493
Beträge (in Mill. EUR)	25,61	34,66	35,41	20,44	26,74
Rückvergütung					
Energieabgabenvergütung					
Anzahl der Fälle	4.574	6.650	10.306	11.708	12.411
Beträge (in Mill. EUR)	478,19	484,11	591,65	502,81	580,53

Quelle: BMF; Buchungen der Finanzämter auf Abgabenkonten in den angeführten Jahren

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im Juli und August 2008 die Umsetzung von Empfehlungen, die er im Jahr 2005 im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung betreffend die Energiebesteuerung in Österreich abgegeben hatte. Die Überprüfung erstreckte sich auf das BMF sowie auf die bereits während der Gebarungsüberprüfung im Jahr 2005 überprüften Finanzämter (Finanzamt Wien 1/23, Finanzamt Wien 3/11 Schwechat Gerasdorf, Finanzamt Graz-Stadt, Finanzamt Graz-Umgebung und Finanzamt Linz). Der in der Reihe Bund 2006/4 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zu dem im Oktober 2008 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Jänner 2009 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenüberung.

Allgemeines

2 Mit 1. Juni 1996 wurde in Österreich die Besteuerung leitungsgebundener Energieträger – dabei handelt es sich um Elektrizität und Erdgas – eingeführt, mit 1. Jänner 2004 auch jene von Kohle. Die Besteuerung erfolgt grundsätzlich anlässlich der Lieferung an den Letztabnehmer bzw. Verbraucher der Energieträger. Abgabenschuldner ist der Lieferant oder – im Falle des Verbrauchs durch Energieerzeuger sowie des Verbrauchs von selbst hergestellter bzw. in das Steuergebiet verbrachter Energie – der Verbraucher der Energieträger.

Mit der Besteuerung von Elektrizität und Erdgas wurde auch ein System der Vergütung von Energieabgaben geschaffen. Damit sollte verhindert werden, dass Betriebe, deren Schwerpunkt in der Herstellung körperlicher Wirtschaftsgüter bestand, Wettbewerbsnachteile gegenüber Unternehmen aus anderen Staaten, in denen es keine Energiebesteuerung gab, erleiden.

Seit 2002 sind auch Dienstleistungsbetriebe in das Vergütungssystem eingebunden.

Ziele der Energiebesteuerung und Zielerreichung

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, Bemühungen zu setzen, die von der Energiesteuerrichtlinie der EU gebotenen Möglichkeiten für eine ökologische Ausrichtung der Energieabgaben zu nutzen.

In Bezug auf die Ökologisierung des Steuersystems hatte das BMF weder bei der Einführung noch anlässlich von Änderungen der Energieabgabengesetze evaluierbare Ziele definiert.

Ein bedeutender Teil des mit der Besteuerung von Elektrizität, Erdgas und Kohle angestrebten Effekts der steuerlichen Mehrbelastung des Ressourcenverbrauchs wird durch die Energieabgabenvergütung an Betriebe kompensiert. In den Jahren 2004 bis 2007 wurden etwa 40 % der auf Abgabekonten verbuchten Energieabgaben vergütet.

Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, Amtsblatt Nr. L 283 vom 31. Oktober 2003 (**Energiesteuerrichtlinie**) sind ab dem Jahr 2004 Mindeststeuerbeträge für die betriebliche Verwendung der einzelnen Energieträger zu beachten. Die in der Energiesteuerrichtlinie festgelegten Mindeststeuerbeträge wurden in Österreich in das Energieabgabenvergütungsgesetz als nicht refundierbare Sockelbeträge aufgenommen.

Die Mindestbeträge sind im Verhältnis zu den österreichischen Steuersätzen jedoch gering. Bei den vergütungsberechtigten Betrieben konnte daher, wie der RH im Vorbericht ausgeführt hatte, kein deutlicher Lenkungseffekt wirksam werden.

Aus ökologischer Sicht erscheint die weitgehend undifferenzierte Steuerentlastung für Betriebe im Wege der Energieabgabenvergütung nicht zweckmäßig, weil dadurch auf ökologisch sinnvolle Lenkungseffekte verzichtet wird.

(2) Das BMF konnte dem RH im Rahmen der Follow-up-Überprüfung keine legislativen Vorarbeiten zu der angeregten Änderung der Energiebesteuerung vorlegen. Ebenso wenig wurden Initiativen zur Ökologisierung der Besteuerung von Elektrizität, Erdgas und Kohle im Sinne der Zielsetzung des Gesetzgebers bei Einführung dieser Abgaben gesetzt.

3.2 Die Empfehlung des RH wurde somit nicht umgesetzt. Durch die Energiesteuerrichtlinie eingeräumte Spielräume wurden nicht genutzt. Der RH hielt daher seine im Vorbericht getätigte Empfehlung aufrecht, um eine Nutzung der von der Energiesteuerrichtlinie der EU gebotenen Möglichkeiten für eine ökologische Ausrichtung der Energieabgaben bemüht zu sein.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMF richte sich die Besteuerung von energieintensiven Betrieben aus wirtschaftlichen Gründen, insbesondere aus Wettbewerbsgründen, nach den Entwicklungen im Ausland. Der ökonomische Spielraum bei der Besteuerung von Energie, die von privaten Haushalten und nicht energieintensiven Betrieben eingesetzt wird, sei hingegen größer. Eine Weiterentwicklung der Besteuerung für Heizenergie und Strom habe nicht stattgefunden, jedoch seien bei anderen Abgaben, die direkt oder indirekt auf den Energieverbrauch wirken, wesentliche Maßnahmen gesetzt worden.*

Im Jahr 2005 sei bspw. die steuerliche Förderung biogener Treibstoffe verabschiedet und ein steuerlicher Anreiz zum Einbau von Partikelfiltern bei neuen Dieselfahrzeugen geschaffen worden. Im Jahr 2007 seien die Steuersätze für Treibstoffe (Benzin und Diesel) angehoben worden; Mitte 2008 seien weitere Maßnahmen getroffen worden.

Automatisierung der Verfahren zur Erhebung der Energieabgaben

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, zur Steigerung der Effizienz und Einhaltung der Rechtmäßigkeit die Verfahren zur Abwicklung der Energieabgaben zu automatisieren.

Mängel waren im Wesentlichen auf die unzureichende IT-mäßige Unterstützung zurückzuführen gewesen. Diese Mängel hatten sich von bloßen Formalfehlern bis zu finanziellen Einbußen erstreckt.

(2) Der RH stellte nunmehr fest, dass eine Automatisierung der Verfahren noch nicht erfolgte. Waren im Jahr 2004 bundesweit noch rd. 4.500 Fälle an Energieabgaben zu bearbeiten gewesen, betrug deren Anzahl im Jahr 2008 bereits rd. 12.400 und verdreifachte sich somit. Einzelne Finanzämter hatten in diesem Zeitraum einen Anstieg der Vergütungsfälle um mehr als 400 % zu verzeichnen.

Zudem war die Abwicklung anfällig für Irrtümer bzw. Fehlverhalten von Bediensteten, weil die Verbuchung der Vergütungsbeträge auf den Abgabekonten ohne Verknüpfung mit den bescheidmäßigen Erledigungen erfolgte.

4.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH somit nicht um. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung aus dem Vorbericht und führte weitere Vorteile einer Automatisierung der Verfahren an:

- Vergütungsanträge könnten elektronisch über „FinanzOnline“ eingebracht werden. Dies würde nicht nur den Eingabeaufwand ersparen, sondern es könnten durch so genannte Pflichtfelder (Felder in der elektronischen Eingabemaske, die ausgefüllt werden müssen, um den Vorgang weiterführen zu können) Mängelbehebungsverfahren wegen unvollständiger Bearbeitungsgrundlagen vielfach vermieden werden.
- Durch die elektronische Anmerkung der Vergütungsanträge wäre deren Überwachung und zeitgerechte Erledigung sichergestellt.
- Im Zuge der Bearbeitung könnten IT-unterstützt Prüffelder für (Qualitäts-)Kontrollen ausgewählt werden.
- Bestehende Risiken im Internen Kontrollsystem könnten vermindert werden.

- 4.3 Laut BMF seien aufgrund der Anregungen des RH im Vorbericht Ressourcen für eine Umsetzung der Automatisierung eingeplant worden. Konkrete Schritte zur Realisierung hätten jedoch aufgrund anderer legislatischer Aufträge verschoben werden müssen.

Internes Kontrollsystem

Prozessintegrierte Kontrollen

- 5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, im Sinne eines wirksamen Internen Kontrollsystems prozessintegrierte Kontrollen in den Finanzämtern durchzuführen.

Anlass hierfür war gewesen, dass bspw. Anträge auf Energieabgabenvergütungen sowie auf Vergütungen von Erdgasabgaben positiv erledigt worden waren, obwohl dafür erforderliche Informationen nicht vorgelegen und notwendige Ermittlungsverfahren unterblieben waren. Eines der überprüften Finanzämter hatte Energieabgabenvergütungen ohne rechtliche Veranlassung vorzeitig gewährt.

(2) Da – wie bereits erwähnt – die Verfahren zur Erhebung und Vergütung der Energieabgaben nicht in die automatisierten Verfahrensabläufe eingebunden wurden, fanden keine systematischen prozessintegrierten Kontrollen statt. Wie vom BMF erlassmäßig geregelt, werden die Vergütungsbeträge unabhängig von ihrer Höhe letztverantwortlich in den Veranlagungsteams genehmigt und auf den Abgabekonten gebucht. Die Vergütungen werden jedoch weder einer automationsunterstützten Überprüfung unterzogen, noch sind andere systematische Kontrollen – mit Ausnahme allfälliger Betriebsprüfungen – vorgesehen.

Die Erhebungen des RH im Rahmen der Follow-up-Überprüfung ergaben, dass Finanzämter aufgrund des hohen Arbeitsanfalls Anträge auf Vergütungen vielfach – ohne nähere Überprüfung – antragsgemäß erledigten. Die überprüften Finanzämter gingen davon aus, dass bei hohen Vergütungsbeträgen ohnehin die Betriebsprüfung bei Außenprüfungen die Rechtmäßigkeit der Vergütungen überprüfe. Allerdings erwies sich, dass die Energieabgaben nicht zwingend ein Prüfungsfeld darstellten. So nahm die Großbetriebsprüfung Wien anlässlich der Außenprüfung eines Unternehmens ungeachtet eines Vergütungsbetrags von insgesamt 118.433,90 EUR im Prüfungszeitraum die Energieabgabenvergütung nicht in den Prüfungsauftrag auf.

5.2 Das BMF setzte somit die Empfehlung des RH bisher nicht um. Im Sinne eines wirksamen Internen Kontrollsystems sollten prozessintegrierte Kontrollen bei Abwicklung der Verfahren zur Energiebesteuerung erfolgen. Zudem sollte ein Leitfaden oder zumindest eine Zusammenfassung der relevanten Erlässe und Rechtsmittelentscheidungen im Bereich der Energieabgaben erstellt werden, um den Bediensteten der Finanzämter Grundlagen als Orientierungshilfe für ihre Überprüfungshandlungen zur Verfügung zu stellen.

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht auf die mangelnde Kenntnis mancher Finanzbediensteter über die Verfahren betreffend die Energieabgaben hingewiesen und eine effiziente Schulung der Bediensteten empfohlen.

Dabei hatte der RH unter anderem bemängelt, dass Anträge auf Energieabgabenvergütungen positiv erledigt worden waren, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen dazu vorgelegen hatten.

(2) Die Komplexität der Vorschriften im Zusammenhang mit der Energiebesteuerung erfordert ein spezifisches Fachwissen der damit betrauten Bediensteten.

Das BMF bot jährlich im Rahmen der Bundesfinanzakademie eintägige Schulungen zu den so genannten Kleinabgaben (Normverbrauchsabgabe, Werbeabgabe, Energieabgabenvergütung) für eine ausgewählte Gruppe von Bediensteten an. Damit blieb jedoch das Schulungsangebot für die Energieabgaben weit hinter deren steigenden monetären Bedeutung und der Arbeitsbelastung zurück.

Drei der vom RH überprüften Finanzämter (Finanzamt Graz–Stadt, Finanzamt Graz–Umgebung, Finanzamt Wien 1/23) führten eigeninitiativ interne Schulungen durch.

Bei den überprüften Finanzämtern waren Erledigungen nach wie vor fehlerhaft. Die Mängel hätten durch ein entsprechendes Weiterbildungsangebot weitgehend vermieden werden können.

6.2 Die Empfehlung des RH, Schulungen durchzuführen, wurde nur teilweise umgesetzt. Drei der überprüften Finanzämter führten Schulungen durch. Bundesweite Initiativen des BMF oder des bundesweiten Fachbereichs zur Forcierung der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Energieabgaben fehlten weitgehend.

Der RH regte daher an,

- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu den Energieabgaben bzw. den -vergütungen im Wege der Bundesfinanzakademie oder des bundesweiten Fachbereichs verstärkt durchzuführen,
- das Bildungsangebot vorrangig an Bedienstete jener Finanzämter, die eine große Anzahl an Energieabgabenvergütungen zu verzeichnen haben, zu richten und weiters
- Unterlagen für finanzamtsinterne Schulungen zur Verfügung zu stellen. Dies würde vor allem jenen Finanzämtern, bei denen die Energieabgaben nur von untergeordneter Bedeutung sind, einen raschen Zugang zu relevanten Informationen verschaffen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien für 2009 im Sinne der Ausführungen des RH verpflichtende Weiterbildungsmaßnahmen in das Bildungsprogramm der Bundesfinanzakademie aufgenommen worden.*

Kontrollen durch
Fachbereiche und
Audits

7.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, ein wirksames Internes Kontrollsystem einzurichten. Dazu hätten auch Kontrollen durch das BMF erfolgen sollen.

Allein im Jahr 2008 wurden bundesweit rd. 12.400 Fälle an Energieabgabenvergütung bearbeitet. Daraus resultierte ein Rückzahlungsbetrag in Höhe von mehr als einer halben Milliarde EUR.

Von den überprüften Finanzämtern führte nur der Fachbereich des Finanzamts Wien 1/23 gezielte Kontrollen von Bescheiden über Energieabgabenvergütungen durch. Im Jahr 2006 wurden bei diesem Finanzamt sämtliche Anträge auf Energieabgabenvergütung, die innerhalb von zwei Monaten anfielen, lückenlos überprüft. Rund 10 % der insgesamt 150 überprüften Bescheide führten zu Beanstandungen.

Der bundesweite Fachbereich nahm im Jahr 2007 ein Audit beim Finanzamt Wien 1/23, u.a. auch zu den Energieabgaben, vor.

- 7.2** Die Empfehlung des RH wurde nur teilweise umgesetzt. Der RH regte daher an, verstärkt Kontrollen im Bereich der Energieabgabenvergütungen sowohl hinsichtlich der materiellen Richtigkeit der Erledigungen als auch der Vermeidung von Fehlverhalten durchzuführen. Dies wäre Angelegenheit des finanzamtsinternen Fachbereichs, des bundesweiten Fachbereichs sowie der Internen Revision des BMF. Kontrollbesuche sollten vorrangig bei jenen Finanzämtern erfolgen, die einen besonders hohen Anstieg an Vergütungsfällen zu verzeichnen hatten.
- 7.3** *Das BMF äußerte sich nur zu den Prüfungen durch die Interne Revision. Diese stimme ihre Aktivitäten mit dem RH ab, weshalb die Prüfpläne für 2007 und 2008 keine Prüfung der Besteuerung von leitungsgebundenen Energieträgern und von Kohle vorgesehen hätten.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 8** Von den im Bericht Reihe Bund 2006/4 (Vorbericht) veröffentlichten Empfehlungen lagen der Follow-up-Überprüfung fünf Empfehlungen zugrunde. Davon wurden drei Empfehlungen nicht und zwei Empfehlungen nur teilweise umgesetzt.

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Das BMF sollte auf die Umsetzung der von der Energiesteuer-richtlinie der EU eingeräumten Möglichkeiten für eine ökologische Ausrichtung der Energieabgaben hinwirken. (TZ 3)

(2) Die Verfahren zur Energiebesteuerung bei den Finanzämtern sollten automatisiert werden. (TZ 4)

(3) Im Sinne eines wirksamen Internen Kontrollsystems sollten bei Abwicklung der Energieabgabenvergütungen prozessintegrierte Kontrollen erfolgen. Dazu sollte den Bediensteten der Finanzämter ein Leitfaden oder zumindest eine Zusammenfassung der relevanten Erlasse und Rechtsmittelentscheidungen im Bereich der Energieabgaben zur Verfügung gestellt werden. (TZ 5)

(4) Für Energieabgaben und Energieabgabenvergütungen sollten verstärkt Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Wege der Bundesfinanzakademie oder des bundesweiten Fachbereichs durchgeführt werden. Dabei wäre das Bildungsangebot vorrangig an Bedienstete jener Finanzämter, die eine große Anzahl an Energieabgabenvergütungen zu verzeichnen haben, zu richten. Weiters sollten Unterlagen für finanzamtsinterne Schulungen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 6)

(5) Im Bereich der Energieabgabenvergütungen wären Kontrollen sowohl hinsichtlich der materiellen Richtigkeit der Erledigungen als auch der Vermeidung von Fehlverhalten durchzuführen. Dies wäre Angelegenheit des finanzamtsinternen Fachbereichs, des bundesweiten Fachbereichs sowie der Internen Revision des BMF. (TZ 7)