

SAF-T 2.0 – Digitalisierung der steuerlichen Außenprüfung in Österreich

Die Akzeptanz bei Unternehmen und Finanzverwaltung

EVA EBERHARTINGER*) / PAUL BREZINA**) / MAXIMILIAN ZIESER***)



Das Regierungsprogramm 2020-2024¹⁾ sieht die Schaffung einer automatisierten Vorprüfung in den Bereichen Umsatz-, Einkommen-, und Körperschaftsteuer vor. In der vorliegenden experimentellen Studie wurde die Auswirkung von vier möglichen Eigenschaften einer solchen automatisierten Prüfung (Datenschutz, Transparenz des Algorithmus, Steuersicherheit, Unabhängigkeit von Steuerberatern) auf die Akzeptanz unter Steuerpflichtigen und unter Finanzamtsmitarbeitern erhoben. Die Ergebnisse zeigen, dass Steuersicherheit für die Akzeptanz unter den Steuerpflichtigen am wichtigsten ist, wohingegen Finanzamtsmitarbeiter mit geringerer Akzeptanz darauf reagieren. Die Einführung einer automatisierten Vorprüfung sollte daher nicht ohne Begleitmaßnahmen auf beiden Seiten erfolgen.



1. Überblick

Die Digitalisierung der Leistungen der öffentlichen Hand betrifft auch die Finanzverwaltung. Die digitale Abgabe der Steuererklärung und Veranlagung ist mittlerweile weit verbreitet, nicht nur in Österreich mittels FinanzOnline, sondern auch in zahlreichen anderen Ländern.²⁾ Damit verbunden ist in der Regel die Identifikation von Ausreißern bei einzelnen Posten der Erklärung im Vergleich zu anderen Steuerpflichtigen bzw im Zeitablauf. Gleichzeitig steigt die Notwendigkeit der weiteren Digitalisierung, besonders für KMU.



Zum einen steht einer steigenden Anzahl von Unternehmen (zB in Österreich plus 13 % zwischen 2007 und 2018)³⁾ eine sinkende Anzahl von Mitarbeitern in der Finanzverwaltung gegenüber (minus 6 % im gleichen Zeitraum)⁴⁾. Zum anderen zeigt eine Erhebung der Europäischen Kommission, dass die Effizienz der Steuerverwaltung, dh die Kosten der Steuereinhhebung in Relation zum Steueraufkommen, für Mikrounternehmen mit 30,1 % am geringsten ist.⁵⁾

*) Univ.-Prof. Dr. Eva Eberhartinger, LL.M. (Exeter) ist Inhaberin des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der WU Wien.

**) Paul Brezina, MSc (WU) ist Mitarbeiter an der Abteilung für Betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der WU Wien und Steuerberater in Wien.

***) Dr. Maximilian Zieser ist Mitarbeiter am AIT – Austrian Institute of Technology.

1) Vgl Bundeskanzleramt Österreich, Aus Verantwortung für Österreich; Regierungsprogramm 2020-2024 (2020) 58, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (Zugriff am 11. 12. 2022).

2) Vgl EY, Tax authorities are going digital (2017) 1, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/digital/ey-tax-authorities-are-going-digital.pdf (Zugriff am 11. 12. 2022).

3) Vgl Statistik Austria, Statistik zur Unternehmensdemografie (2020), <https://www.statistik.at/statistiken/industrie-bau-handel-und-dienstleistungen/unternehmensdemografie/allgemeine-unternehmensdemografie> (Zugriff am 11. 12. 2022).

4) Vgl Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport, Das Personal des Bundes 2019 (2019), https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/publikationen/PJB_2019_Daten_und_Fakten.pdf?8hkxvc (Zugriff am 11. 12. 2022).

5) Vgl Di Legge/Ceccanti/Foronda/Németh/Csonka, Tax compliance costs for SMEs: An update and a complement; Final Report (2022) 37, <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?id=entifier=70a486a9-b61d-11ec-b6f4-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=>

Vor diesem Hintergrund ist naheliegend, dass die österreichische Finanzverwaltung eine weitere Digitalisierung der Prüfung von KMU anstrebt.⁶⁾ In einem neuen Prozess, der hier mit SAF-T 2.0 bezeichnet wird, sollen KMU die Möglichkeit erhalten, standardisiert ihre Mikrodaten aus der Buchhaltung (laufende Buchungen und Abschlussbuchungen) digital und in strukturierter Form an die Finanzverwaltung zu übermitteln. Mittels künstlicher Intelligenz werden allfällige Auffälligkeiten identifiziert und zur Klärung an den Steuerpflichtigen übermittelt. Nach dem Abschluss des Prüfungsprozesses (insbesondere nach Aufklärung aller Unklarheiten) erfolgt zeitnah die automatische Veranlagung.

Da es sich um eine freiwillige Kooperation zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigem handelt, ist wichtig zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen SAF-T 2.0 von den beteiligten Personen in Unternehmen und in der Finanzverwaltung akzeptiert und daher wahrscheinlich genützt bzw. unterstützt wird. In einer experimentellen Umfrage unter 331 Steuerpflichtigen und 530 Finanzamtsmitarbeitern der betrieblichen Veranlagung stellen wir fest, dass vor allem Steuersicherheit, dh die Gewissheit darüber, dass bei Nutzung von SAF-T 2.0 eine spätere steuerliche Außenprüfung ausgeschlossen ist, entscheidend ist. Die Steuersicherheit erhöht die Akzeptanz bei den Steuerpflichtigen signifikant. Umgekehrt allerdings reduziert sie die Akzeptanz bei den Finanzamtsmitarbeitern, die Sorge haben, dass der Prozess zu unrichtigen Ergebnissen führt. Darüber hinaus sind auch Datenschutz und Transparenz des Algorithmus von Bedeutung. Unwichtig für die Akzeptanz ist hingegen die Frage, ob SAF-T 2.0 nur mithilfe eines Steuerberaters in Anspruch genommen werden kann. Der vorliegende Beitrag diskutiert SAF-T 2.0 und die Ergebnisse der Umfrage.⁷⁾

2. Konzeptionelle Grundlage

SAF-T 2.0 unterscheidet sich vom bekannten *Standard Audit File – Tax* (SAF-T) insofern, als die Übermittlung der Daten nicht nur anlässlich einer Außenprüfung, sondern laufend erfolgen soll. Ähnlich der begleitenden Kontrolle gemäß §§ 153a ff BAO, basierend auf einem wechselseitigen vertrauensvollen Verhältnis, stellt der Steuerpflichtige durch den Upload seiner Buchhaltungsdaten freiwillig größtmögliche Transparenz zur Verfügung. Da gerade KMU einer eher geringen Prüfwahrscheinlichkeit ausgesetzt sind, daher selten geprüft werden, stellt sich die Frage, welche Überlegungen einen Steuerpflichtigen dazu veranlassen können, dieser intensiven Form der digitalen Kooperation zuzustimmen.

Auf Basis von Theorie und Empirie, sowie unterstützt durch Experteninterviews mit Vertretern der Finanzverwaltung, kommen folgende vier Eigenschaften des SAF-T 2.0 besonders in Betracht und haben Eingang in die Umfrage gefunden:

- Die Zusicherung des Datenschutzes,⁸⁾ dh des Verzichts der Finanzverwaltung auf Speicherung der hochgeladenen Mikrodaten, hat sich iZm e-Government und öffentlichen Serviceleistungen als wesentliches Element herausgestellt.⁹⁾

cellar&part= (Zugriff am 11. 12. 2022); für große Unternehmen liegen die relativen Kosten der Steuerverwaltung mit 5,9 % deutlich darunter.

⁶⁾ Vgl *Trenkwalder*, Die Nase vorne, *ögswissen* 2/2019, 21 (21).

⁷⁾ Eine ausführliche Analyse findet sich unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3769337 (Zugriff am 11. 12. 2022). Die Autoren stellen den Fragebogen auf Anfrage gerne zur Verfügung.

⁸⁾ Vgl ua *Carter/Shaupp/Hobbs/Campbell*, The role of security and trust in the adoption of online tax filing, *Transforming Government: People, Process and Policy* 4/2011, 303; *Willems/Schmid/Vanderelst/Vogel/Ebinger*, AI-driven public services and the privacy paradox: do citizens really care about their privacy? *Public Management Review* (2022).

⁹⁾ In der Umfrage wurde formuliert: „Wird der digitale Prüfprozess erfolgreich abgeschlossen oder abgebrochen, werden die Buchhaltungsdaten zuverlässig und endgültig gelöscht.“ bzw. „Die im digitalen Prüfprozess übermittelten Buchhaltungsdaten werden von der Finanzverwaltung gespeichert und auch bei Abbruch des Prüfprozesses nicht gelöscht.“ Die Fragestellung ist vereinfacht, da eine umfassende Löschung dem Ziel der Entwicklung treffgenauer Analyse durch künstliche Intelligenz entgegensteht.

- Die Transparenz des Algorithmus wirkt dem Phänomen der *algorithm aversion* entgegen.¹⁰⁾ Im Fall des SAF-T 2.0 geht es dabei um die Zurverfügungstellung von Information über das Zustandekommen des Prüfergebnisses.¹¹⁾
- Aus Studien zur begleitenden Kontrolle¹²⁾ ist bekannt, dass Steuersicherheit, dh der definitive Entfall künftiger steuerlicher Außenprüfung, entscheidend für die Bereitschaft zur Kooperation sein kann.¹³⁾
- Schließlich können Kosten-Nutzen-Erwägungen¹⁴⁾ dazu führen, dass die Möglichkeit der Verwendung des Prozesses ohne Beiziehung eines Steuerberaters und die damit verbundene Kostenersparnis die Akzeptanz von SAF-T 2.0 beeinflussen.¹⁵⁾

3. Erhebung zur Akzeptanz

3.1. Umfrage

Mit Unterstützung der Wirtschaftskammer Österreich und der Landeskammern sowie der Industriellenvereinigung wurde der Link zur Umfrage an Vertreter von Unternehmen geschickt. Innerhalb der Finanzverwaltung wurden mit Unterstützung des Bundesministeriums für Finanzen die Mitarbeiter der betrieblichen Veranlagung zur Teilnahme eingeladen. Nach Erhebung der soziodemografischen Daten und der generellen Einstellung zur Finanzverwaltung wurde der Prozess SAF-T 2.0 beschrieben. Anschließend wurde ein Szenario anhand der vier zuvor vorgestellten Eigenschaften (jeweils Nichtverfügbarkeit oder Verfügbarkeit von Datenschutz, Transparenz des Algorithmus, Steuersicherheit, Unabhängigkeit vom Steuerberater) beschrieben, und Teilnehmer wurden gebeten, ihre Akzeptanz, dh die Wahrscheinlichkeit der Nutzung (für Steuerpflichtige) bzw der Unterstützung der Nutzung (für Finanzamtsmitarbeiter), anzugeben. Die Umfrage war experimentell, dh in unterschiedlichen Szenarien, und je Teilnehmer, waren sowohl die Reihenfolge der Nennung der vier Eigenschaften, als auch deren jeweilige (Nicht-)Verfügbarkeit zufällig. Die Teilnehmer konnten bis zu fünf unterschiedliche Szenarien durchlaufen, dh fünf Runden absolvieren. 70 % der Teilnehmer haben eine oder zwei Runden absolviert, 9 % der Teilnehmer haben alle fünf Runden durchlaufen.

Die Teilnehmer waren überwiegend Männer (65 %) und überwiegend zwischen 40 und 59 Jahren alt (51 %). Bei den Steuerpflichtigen war die große Mehrheit (89 %) Eigentümer des Unternehmens. Die Zielgruppe der KMU wurde gut erfasst: 21 % der Unter-

¹⁰⁾ Vgl ua *Burton/Stein/Jensen/Campbell*, A systematic review of algorithm aversion in augmented decision making, *Journal of Behavioral Decision Making* 2/2020, 220; *Schmidt/Biessmann/Teubner*, Transparency and trust in artificial intelligence systems, *Journal of Decision Systems* 4/2020, 260.

¹¹⁾ In der Umfrage wurde formuliert: „Nach Abschluss des digitalen Prüfprozesses erhalten Steuerpflichtige Erläuterungen über das Zustandekommen des Prüfergebnisses.“ bzw „Steuerpflichtige erhalten ausschließlich Mitteilung zum Ergebnis des digitalen Prüfprozesses. Zusätzliche Informationen zu den Prüfschritten werden nicht zur Verfügung gestellt.“

¹²⁾ Vgl ua *Eberhartinger/Zieser*, The Effects of Cooperative Compliance on Firms' Tax Risk, *Tax Risk Management and Compliance Costs*, *Schmalenbach Journal of Business Research* 73 (2021) 125, <https://doi.org/10.1007/s41471-021-00108-6> (Zugriff am 11. 12. 2022); *Golsinga/Siglé/Veldhuizen*, Cooperative Compliance, tax control frameworks and perceived certainty about the tax position in large organisations. *Journal of Tax Administration* 1/2019, 41.

¹³⁾ In der Umfrage wurde formuliert: „Wurden Steuerklärungen (sowie Steuerbescheide) auf Basis der im digitalen Prüfprozess bestätigten Buchhaltungsdaten erstellt, darf für die entsprechenden Zeiträume keine herkömmliche Prüfung mehr erfolgen. Dies gilt nur, falls etwaige Datenauffälligkeiten elektronisch aufgeklärt werden konnten.“ bzw „Auch, wenn Steuerbescheide auf Buchhaltungsdaten basieren, die zuvor im digitalen Prüfprozess bestätigt wurden, kann zu späterem Zeitpunkt trotzdem eine erneute Steuerprüfung (Betriebsprüfung/Außenprüfung) stattfinden.“

¹⁴⁾ Vgl ua *Di Legge/Ceccanti/Foronda/Németh/Csonka*, Tax compliance costs for SMEs, 37.

¹⁵⁾ In der Umfrage wurde formuliert: „Der digitale Prüfprozess kann von Steuerpflichtigen selbständig und ohne Mitwirken eines Steuerberaters oder Bilanzbuchhalters genutzt werden.“ bzw „Damit Steuerpflichtige den digitalen Prüfprozess nutzen können, müssen sie durch eine/n Steuerberater/in vertreten sein, da das elektronische Einbringen der Buchhaltungsdaten nur durch Steuerberater/innen bzw. Bilanzbuchhalter/innen (in Abstimmung mit dem/der Steuerberater/in) möglich ist.“

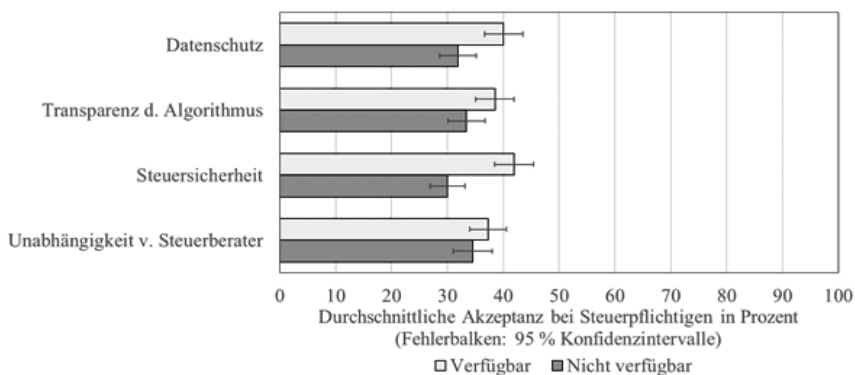
nehmen gaben an, jährliche Umsätze von weniger als 35.000 Euro zu erzielen (Kleinstunternehmen), 22 % der Unternehmer gaben an, Umsätze zwischen 35.000 Euro und 100.000 Euro zu erzielen, und 20 % der Unternehmen gaben Umsätze zwischen 100.000 Euro und 220.000 Euro an.

3.2. Ergebnisse

3.2.1. Akzeptanz bei Steuerpflichtigen

Insgesamt ist die Akzeptanz der Steuerpflichtigen unter den befragten Personen nicht sehr stark ausgeprägt. Im Durchschnitt, über alle Runden und alle Szenarien, liegt die Akzeptanz (die angegebene Wahrscheinlichkeit der Steuerpflichtigen, SAF-T 2.0 zu nutzen) bei ca 36 %. In Szenarien, bei welchen alle vier Eigenschaften als verfügbar gezeigt wurden, liegt die Nutzungswahrscheinlichkeit bei 46 %, somit immer noch unter 50 %. Im umgekehrten Fall, in Szenarien, in denen keine der vier Eigenschaften als verfügbar gezeigt wurde, sinkt die Nutzungswahrscheinlichkeit auf nur 19 %.¹⁶⁾

Die Analyse der vier Eigenschaften zeigt, dass insbesondere die Verfügbarkeit jedes der vier Elemente für Steuerpflichtige die Akzeptanz von SAF-T 2.0 erhöht. Insbesondere Steuersicherheit (dh keine spätere steuerliche Außenprüfung) führt aus Sicht der Steuerpflichtigen zu einer signifikant höheren Akzeptanz. Auch die Sicherstellung von Datenschutz erhöht die Akzeptanz signifikant. Hingegen sind (In-)Transparenz des Algorithmus und (Un-)Abhängigkeit vom Steuerberater für die Akzeptanz nicht von Bedeutung.



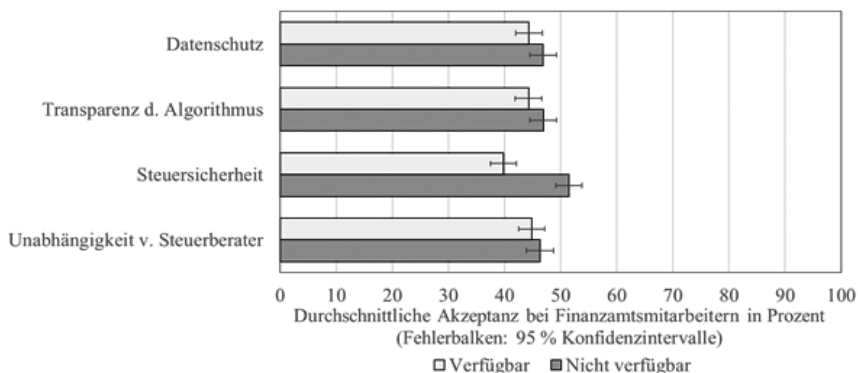
3.2.2. Akzeptanz bei Finanzamtsmitarbeitern

Die Akzeptanz der Finanzamtsmitarbeiter (die angegebene Wahrscheinlichkeit, SAF-T 2.0 zu unterstützen) liegt im Durchschnitt, dh wieder über alle Runden und alle Szenarien, mit ca 46 % deutlich über jener der Steuerpflichtigen. Die Reaktion auf die (Nicht-)Verfügbarkeit der vier Eigenschaften ist allerdings genau entgegengesetzt zu jener der Steuerpflichtigen. Wenn alle vier Eigenschaften verfügbar sind, sinkt die Akzeptanz bei den Finanzamtsmitarbeitern auf 33 %.

Umgekehrt steigt die Akzeptanz auf 55 %, wenn weder Datenschutz, noch Transparenz, noch Steuersicherheit, noch Unabhängigkeit vom Steuerberater gegeben ist.

¹⁶⁾ Für die Interpretation dieser Werte ist allerdings wichtig festzuhalten, dass die Teilnahme an der Umfrage freiwillig war, daher eine Selbstselektion stattfindet, und die Repräsentativität der Stichprobe insbesondere bei den Steuerpflichtigen nicht sichergestellt werden kann.

Ein genauerer Blick zeigt, dass alleine die Unzulässigkeit einer späteren Prüfung die Akzeptanz signifikant reduziert. Die Auswertung von weitergehenden Fragen lässt schließen, dass insbesondere die Sorge um die Korrektheit der Ergebnisse, die unter unabsichtlichen Fehlern beim Upload der Daten oder unter bewusster Falschmeldung durch den Steuerpflichtigen leiden kann, im Vordergrund steht.¹⁷⁾ Die übrigen drei Eigenschaften haben keinen maßgeblichen Einfluss auf die Akzeptanz der Finanzamtsmitarbeiter.



i Auf den Punkt gebracht

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die freiwillige Anwendung eines neuen Prozesses SAF-T 2.0, wie eingangs beschrieben, von der Bereitschaft der Steuerpflichtigen abhängt, diesen auch tatsächlich zu nutzen. Die Wahrscheinlichkeit der Nutzung wiederum hängt von der Ausgestaltung des Prozesses ab, insbesondere von den Vorteilen, die den Steuerpflichtigen daraus entstehen. Analog zur begleitenden Kontrolle¹⁸⁾ ist auch hier die Steuersicherheit von zentraler Bedeutung: Steuerpflichtige sind nur dann bereit, sehr hohe Transparenzanforderungen zu erfüllen, wenn die daraus resultierende Veranlagung mit hoher Rechtssicherheit verbunden ist, und eine spätere Außenprüfung nicht, oder nur bei konkretem Verdacht auf Steuerhinterziehung, durchgeführt werden kann. Die Einhaltung der Anforderungen des Datenschutzes ist – wie bei Steuern ohnehin generell gewährleistet – ebenfalls wichtig. Inwieweit es erstens im Rahmen der Rechtsordnung möglich ist, diese Kriterien für Akzeptanz auch in der BAO zu verankern, mögen Juristen beurteilen, und inwieweit zweitens eine Datenlöschung bzw eine Restriktion bei der längerfristigen Datenspeicherung angesichts der Entwicklung von künstlicher Intelligenz möglich ist, mögen IT-Experten beurteilen.

Für die erfolgreiche Einführung von SAF-T 2.0 ist auch die Unterstützung aus der Finanzverwaltung wichtig. Zwar ist die generelle Unterstützung für SAF-T 2.0 bei den befragten Finanzamtsmitarbeitern deutlich höher als bei den befragten Steuerpflichtigen, die Vorbehalte gegen eine generelle Abstinenz von künftigen steuerlichen Außenprüfungen sind jedoch hoch. SAF-T 2.0 würde jedenfalls von stärkerem Vertrauen der Finanzamtsmitarbeiter in die Steuerpflichtigen – gerade, wenn diese zur vollen Transparenz bereit sind – profitieren. Es liegt daher nahe, die Einführung durch Maßnahmen der Finanzverwaltung zu begleiten, die einerseits Vertrauen bilden, andererseits die fehlerhafte Anwendung von SAF-T 2.0 durch Steuerpflichtige nach Möglichkeit durch nutzerfreundliche Gestaltung ausschließen.

¹⁷⁾ Und, soweit ersichtlich, nicht etwa Sorge um den eigenen Arbeitsplatz.

¹⁸⁾ Eberhartinger/Zieser, Schmalenbach Journal of Business Research 73 (2021) 125.