



Der  
Rechnungshof

**Unabhängig. Objektiv. Wirksam.**

Bundesministerium für Finanzen  
Johannesgasse 5  
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2  
A-1031 Wien  
Postfach 240

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

Wien, 7. April 2014  
GZ 300.446/011-2B1/14

## Budgetbegleitgesetz 2014 – steuerlicher Teil

Sehr geehrte Damen und Herren,

die mit Schreiben vom 24. März 2014, GZ. BMF-010000/0009-VI/1/2014 im Betreff genannten Entwürfe sind am 25. März 2014 beim Rechnungshof (RH) mit Begutachtungsfrist bis 4. April 2014 eingelangt. Zur Begutachtung standen daher neun Werktagen zur Verfügung. Für eine eingehende Befassung mit dieser aus der Sicht des RH bedeutsamen Materie ist diese Frist – auch im Hinblick auf § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 489/2012 – sehr knapp bemessen.

Im Übrigen nimmt er zu den genannten Entwürfen im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

### 1. Zu den einzelnen Maßnahmen

#### 1.1 Zur Umsetzung der Richtlinie 2006/112/EG im Umsatzsteuergesetz 1994

Geplant ist die Änderung der Leistungsortregelung bei Telekommunikations-, Rundfunk- und Fernsehleistungen sowie elektronisch erbrachter Leistungen an Endverbraucher:

Mit der Umsetzung der Richtlinie 2006/112/EG in der Fassung der Richtlinie 2008/8/EG ändert sich der Leistungsort für innerhalb der EU erbrachte Telekommunikations-, Rundfunk- und Fernsehleistungen sowie elektronisch erbrachter Leistungen an Endverbraucher. Diese Leistungen werden ab 1. Jänner 2015 an dem Ort erbracht, an dem der Leistungsempfänger seinen Wohnsitz, Sitz oder gewöhnlichen

GZ 300.446/011-2B1/14



Seite 2 / 8

Aufenthalt hat. Damit wird der Bestrebung der EU, die Umsatzbesteuerung vom Unternehmerort in das Land des Letztverbrauches zu verlagern, Rechnung getragen.

Zur administrativen Erleichterung für diese Unternehmer wird eine zentrale Anlaufstelle für die Steuererklärungen und -zahlungen geschaffen (EU-Umsatzsteuer-One-Stop-Shop): Der einzelne Unternehmer kann sich in dem Mitgliedstaat, in dem er den Sitz der wirtschaftlichen Tätigkeit hat, identifizieren lassen und muss sich nicht in jedem Mitgliedstaat, in dem er Leistungen erbringt, für umsatzsteuerliche Zwecke erfassen lassen, Erklärungen abgeben und Zahlungen auch für andere Staaten durchführen.

Zu diesem Zweck wird die Sonderregelung in § 25a UStG 1994, die bisher bereits für Unternehmer galt, die aus dem Drittland elektronische Dienstleistungen an Nichtunternehmer im Gemeinschaftsgebiet erbracht haben, um Telekommunikations-, Fernseh- und Rundfunkleistungen erweitert und das UStG 1994 um eine Sonderregelung für Unternehmer im Gemeinschaftsgebiet (Art. 25a UStG 1994) ergänzt. Die Inanspruchnahme der Sonderregelungen ist optional und über FinanzOnline zu beantragen.

Die Materialien enthalten keine Informationen über den Ablauf, den Mechanismus und die Kosten der Weiterleitung der Informationen und Zahlungen an die anderen Mitgliedstaaten, an welche die vereinnahmte Umsatzsteuer weiterzuleiten ist.

Der EU-Umsatzsteuer-One-Stop-Shop soll bis 7. Jänner 2015 umgesetzt und ein problemloses Funktionieren gewährleistet sein. Dieses Ziel erscheint nach Ansicht des RH ambitioniert: Aufgrund der in der Finanzverwaltung bestehenden budgetären und personellen Restriktionen wird dieses Vorhaben wohl entweder auf Kosten anderer oder in der Priorität nach hinten gereihter IT-Vorhaben erreicht werden können.

Die Erläuterungen enthalten jedoch keine Herleitung der Kosten für die Einführung des EU-Umsatzsteuer-One-Stop-Shops i.H.v. 1,51 Mio. EUR (s. Pkt. 2.1).

#### 1.2 Zu § 22 UStG 1994 sowie zu den Land- und Forstwirtschafts-Pauschalierungsverordnungen 2011 und 2015 betreffend Einkommensteuer und zur Pferde-Pauschalierungsverordnung betreffend Umsatzsteuer

In Zusammenhang mit der Anhebung der Buchführungsgrenze von 400.000 EUR auf 550.000 EUR in § 125 Abs. 1 BAO wird in § 22 UStG 1994 und in den angeführten Verordnungen eine Umsatzgrenze von 400.000 EUR vorgesehen, ab der die in den Pauschalierungsverordnungen geregelten Pauschalierungsmöglichkeiten nicht mehr zulässig sein soll. Die Anhebung der Buchführungsgrenze in der BAO soll keine

GZ 300.446/011-2B1/14



Seite 3 / 8

Ausweitung des Anwendungsbereiches der Pauschalierungsmöglichkeiten, die sich aus § 22 UStG 1994 und den angeführten Pauschalierungsverordnungen ergeben, zur Folge haben.

Zu den beabsichtigten Änderungen in der LuF-PauschVO 2015 und der LuF-PauschVO 2011 weist der RH einleitend auf seine beiliegende Stellungnahme vom 28. März 2013, GZ 302.470/001-2B1/13, hin. In dieser hat der RH zu den vorgesehenen unbefristeten Begünstigungen unter Bezugnahme auf TZ 5 des Berichts „Transparenz von Begünstigungen und Förderungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, darauf hingewiesen, dass Steuerbegünstigungen künftig nur mehr befristet gewährt werden sollen, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind.

Da mit den vorliegenden Entwürfen auch die LuF-PauschVO 2015 – vor deren beabsichtigten Geltungsbeginn bereits geändert werden soll – weist der RH darauf hin, dass die Erläuterungen keine Ausführungen dazu erhalten, ob die vorgeschlagenen Änderungen der Maßnahmen weiterhin – auch unbefristet – benötigt werden, und ob die ursprünglich beabsichtigten Ziele dieser Begünstigungen erreicht wurden. Der RH vermisst in den Erläuterungen daher eine vorhergehende kritische Evaluierung der Maßnahmen anhand von messbaren Indikatoren.

### 1.3 Zum Grunderwerbsteuergesetz 1987 – GrESTG 1987

Künftig soll die Heranziehung des ein- oder dreifachen Einheitswerts als Bemessungsgrundlage nicht mehr von der Unentgeltlichkeit des Erwerbsvorgangs abhängen, sondern davon, ob der Erwerbsvorgang inner- oder außerhalb des Familienverbandes stattfindet. Innerhalb des Familienverbandes soll künftig sowohl bei Schenkungen und Erbschaften als auch beim Kauf eines Grundstücks der dreifache Einheitswert als Bemessungsgrundlage herangezogen werden.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zur Grundbuchsgebührennovelle 2012 (Schreiben vom 10. Oktober 2012, GZ 301.066/004-2B1/12), in der er angemerkt hat, dass durch die Entkopplung der Bemessungsgrundlage von GrEST und Grundbuchseintragungsgebühr die Selbstberechnung in einem Vorgang mittels FinanzOnline nicht mehr möglich sein werde und dies zu einer Mehrbelastung für die Bezirksgerichte führe. Der nunmehrige Gesetzesentwurf sieht vor, dass die gerichtliche Eintragungsgebühr wieder gemeinsam mit der GrEST an das Finanzamt abzuführen ist, was der RH im Sinn der o.a. Stellungnahme positiv bewertet.

Da im Gesetzesentwurf der Begriff des „Familienverbands“ ausgeweitet und an die Regelung zum Familienkreis des § 26a Gerichtsgebührengesetz (GGG) angeglichen

GZ 300.446/011-2B1/14



Seite 4 / 8

werden soll (z.B. Lebensgefährten, Stief-, Wahl-, oder Pflegekind oder deren Kinder) weist der RH darauf hin, dass diese Ausdehnung einer Begünstigungsbestimmung auch in den Erläuterungen nicht näher begründet, und allfällige damit verbundene Minder-einnahmen auch nicht dargelegt werden.

#### 1.4 Zum Amtshilfe-Durchführungsgesetz (ADG)

Das ADG, BGBl. I Nr. 102/2009 regelt die Umsetzung der Grundsätze der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) hinsichtlich des internationalen Informationsaustausches in Steuerfragen. § 4 leg. cit. sieht derzeit vor, dass die vom ausländischen Amtshilfeersuchen betroffenen, aus der Geschäftsverbindung mit dem Kreditinstitut verfügberechtigten Personen nach erfolgter Prüfung unverzüglich über das ausländische Amtshilfeersuchen und die erbetenen Auskünfte von der für die Durchführung des Amtshilfeverfahrens in Österreich zuständigen Behörde unter gleichzeitiger Benachrichtigung des Kreditinstituts zu verständigen sind. Dieses Notifikationsverfahren soll beseitigt werden.

Art. 26 OECD-Musterabkommen sieht auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen vor, dass ein Ersuchen um Auskunftsleistung seitens des ersuchten Staates nicht ausschließlich mit der Begründung abgelehnt werden darf, dass sich die erbetenen Informationen in den Händen eines Kreditinstituts befinden und daher aufgrund bestehender Ermittlungsbeschränkungen (Bankgeheimnis) nicht beschafft werden können.

Das *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* kritisierte die mangelhafte Umsetzung des Amtshilfestandards in Österreich in seinen Peer Review Reports bereits mehrfach. Sowohl in der Phase 1-Prüfung (12. September 2011), als auch im Bericht zur Phase 2-Prüfung (11/2013 – Implementation of the Standard in Practice/Austria) wurden diesbezügliche Unzulänglichkeiten festgestellt.

Der gegenständliche Gesetzesentwurf stellt weiters die Zulässigkeit von Anfragen, die nicht auf einen einzelnen Steuerpflichtigen gerichtet sind, sondern sich auf eine Gruppe von Steuerpflichtigen beziehen (Gruppenanfragen), ausdrücklich klar. Zudem soll damit die Erfüllung des (noch nicht unterfertigten) Staatsvertrags zur Umsetzung der amerikanischen FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*)-Gesetzgebung zwischen Österreich und den Vereinigten Staaten sichergestellt werden.

Aus Sicht des RH trägt der vorliegende Gesetzesentwurf dem OECD-Standard zur Beseitigung schädlicher Steuerpraktiken durch Transparenz und Amtshilfebereitschaft Rechnung, indem er das derzeit nur im Bereich von Bankauskünften in Österreich

GZ 300.446/011-2B1/14



Seite 5 / 8

vorgesehene Notifikationsverfahren im ADG beseitigt und die Zulässigkeit der ab Juli 2012 zum OECD-Standard zählenden Gruppenanfragen neu regelt.

Ob die Vorgaben des Staatsvertrags zur Umsetzung der amerikanischen FATCA-Gesetzgebung zwischen Österreich und den Vereinigten Staaten ausreichend umgesetzt werden, kann nicht beurteilt werden, weil ein Entwurf des Vertrages dem Begutachtungsentwurf nicht beigefügt ist.

## **2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen**

### **2.1 Die Kosten des EU-Umsatzsteuer-One-Stop-Shops**

Die Erläuterungen beziffern die erwarteten finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und andere öffentliche Haushalte für die Jahre 2014 bis 2018 wie Folgt:

	2014	2015	2016	2017	2018
	in Tsd. EUR				
Nettofinanzierung Bund	-1.824	-349	-349	-349	-349
Nettofinanzierung Sozialversicherungsträger	86	88	90	91	93
<b>Gesamt</b>	<b>-1.738</b>	<b>-261</b>	<b>-259</b>	<b>-258</b>	<b>-256</b>

Die Mehrausgaben des Bundes sind zur Gänze auf die Einführung und den laufenden Betrieb des EU-Umsatzsteuer-One-Stop-Shops zurückzuführen. Die Minderausgaben ergeben sich durch die Möglichkeit der einfacheren Berichtigung von Erklärungen im Bereich des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetzes (GSBG) durch die Einführung von Jahreserklärungen.

Die Plausibilität der einmaligen Mehrausgaben für die Einführung des EU-Umsatzsteuer-One-Stop-Shops (rd. 1,51 Mio. EUR im Jahr 2014) kann mangels eines diesbezüglichen Mengengerüsts nicht beurteilt werden.

### **2.2 Zur Änderung des GrEStG 1987**

Die Änderungen bei der Grunderwerbsteuerbemessungsgrundlage bewirken laut BMF Verschiebungen bei den einzelnen Steuerpflichtigen. Es soll jedoch zu keinen signifikanten Änderungen des Gesamtaufkommens der Steuer führen (Steueraufkommen 2013: rd. 790 Mio. EUR).

GZ 300.446/011-2B1/14



Seite 6 / 8

### GrEST-Aufkommen

Jahre	2010	2011	2012	2013
GrEST-Fälle (Anzahl)	193.749	n.a.	n.a.	n.a.
Aufkommen (in Mio. EUR)	726,6	754,0	935,4*	789,4

\* Das (erhöhte) Steueraufkommen im Jahr 2012 ist laut BMF aufgrund der Grundbuchsgebührennovelle 2012 (GGN) und der damit im Zusammenhang stehenden höheren Anzahl an Grundstückskäufen nicht repräsentativ

Die Anzahl der Fälle, in denen statt des Werts der Gegenleistung der dreifache Einheitswert als Berechnungsgrundlage dient, wird von den Erläuterungen mit 20.000 pro Jahr angenommen. Ein Nichthandeln seitens des Gesetzgebers aufgrund des VfGH-Erkenntnisses vom 27. Dezember 2012, G 77/12 würde zu einem „*enormen finanziellen und organisatorischen Mehraufwand*“ für Verwaltung und Bürger führen, denn die am Rechtsgeschäft beteiligten Personen müssten künftig bei unentgeltlichen Erwerben den gemeinen Wert des jeweiligen Grundstücks durch Gutachten nachweisen und die Finanzverwaltung müsste diesen überprüfen.

Weiters weist der RH darauf hin, dass im Gesetzesentwurf der Begriff des „Familienverbands“ ausgeweitet und an die Regelung zum Familienkreis des § 26a Gerichtsgebührengesetz (GGG) angeglichen werden soll (z.B. auch Lebensgefährte, Stief-, Wahl- oder Pflegekind oder deren Kinder). Diese Erweiterung des Kreises der Begünstigten ist nicht näher begründet, die damit verbundenen Mindereinnahmen sind nicht dargelegt.

Die Verwaltungskosten für die Übertragung von Grundstücken im Familienverband werden den Erläuterungen zufolge im Vergleich mit der Rechtslage ab 1. Juni 2014 reduziert. Das Vorhaben soll eine Entlastung i.H.v. rd. 10.000 Stunden durch die Heranziehung von vorhandenen oder ohnehin für ein anderes Verfahren zu ermittelnden Werten im Zusammenhang mit Übertragungen von Liegenschaften im Familienverband mit sich bringen. Der RH weist darauf hin, dass bislang – bei entgeltlichen Übertragungen von Grundstücken im Familienverband – der Wert der Gegenleistung für die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer herangezogen wurde (z.B. durch aushaftenden Saldo eines Hypothekarkredits, Kaufvertrag). Die Höhe der dafür angefallenen Verwaltungskosten im Vergleich zum Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit den Einheitswerten wurde im Entwurf nicht näher konkretisiert.

### 2.3 Zur Änderung des ADG

Die Erläuterungen führen aus, dass das schlechte Rating Österreichs durch das Global Forum einen wirtschaftlichen Schaden für die österreichische Bankwirtschaft bewirken könnte und daher dringender Handlungsbedarf bestehe. Hoch- bzw. Prognoserechnun-

GZ 300.446/011-2B1/14



Seite 7 / 8

gen bzw. detailliertere Ausführungen zur Höhe eines eventuell bereits eingetretenen Schadens durch den bereits mehrere Jahre andauernden Missstand sind dem Entwurf nicht zu entnehmen. Ebenso wenig werden die prognostizierten Aufwandsenkungen für die Finanzverwaltung aufgrund des mit dem Entfall der Notifikationspflicht verbundenen Entfalls des behördlichen Schriftverkehrs konkretisiert. Auch zur Höhe von anfallenden Verwaltungskosten von Gruppenanfragen fehlen nähere Angaben.

#### 2.4 Weitere Maßnahmen

Die übrigen Maßnahmen führen den Erläuterungen zufolge zu keinen „*signifikanten Änderungen des Aufkommens*“. Die Anhebung der Umsatzgrenze für die Buchführungspflicht kann zu „Periodenverschiebungen“ führen, die „*aufkommensmäßig jedoch von äußerst geringer Bedeutung*“ seien. Konkrete Angaben und Berechnungen fehlen.

#### 2.5 Zusammenfassung

§ 3 Abs. 2 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV), BGBl. II Nr. 490/2012, sieht vor, dass bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten sind.

Der RH hält fest, dass in den Materialien zum vorliegenden Entwurf Angaben zu den finanziellen Auswirkungen teilweise fehlen, teilweise nicht beziffert und teilweise nicht hergeleitet sind. Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der WFA-FinAV.

In diesem Zusammenhang verweist der RH auf seine Stellungnahmen zum Abgabenänderungsgesetz 2012 vom 16. August 2012, GZ 302.364/001-2B1/12, zum Abgabenänderungsgesetz 2011 vom 25. März 2011, GZ 301.090/008-5A4/11, zum Abgabenänderungsgesetz 2010 vom 24. März 2010, GZ 301.090/006-S4-2/10 und zum Abgabenänderungsgesetz 2009 vom 25. März 2009, GZ 300.446/008-S4-2/09, welche eine vergleichbare Kritik enthielten.

Der RH hält daher fest, dass das BMF zum wiederholten Male und nachhaltig den vom BMF teilweise auch selbst erlassenen Bestimmungen der Verordnungen i.Z.m. der wirkungsorientierten Folgenabschätzung sowie über die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen nicht entsprochen hat.



GZ 300.446/011-2B1/14

Seite 8 / 8

### 3. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend verweist der RH nochmals darauf, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 489/2012, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde im vorliegenden Fall signifikant unterschritten.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:  
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

1 Beilage