

5064SNH2



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Präsidium des Nationalrates
Parlamentsgebäude
1017 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

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

Wien, 6. November 2015
GZ 301.090/011-2B1/15

Abgabenänderungsgesetz 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Beilage übermittelt der Rechnungshof eine Ausfertigung seiner Stellungnahme zum gegenständlichen Entwurf.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

1 Beilage



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Ramplschiffstraße 2
A 1031 Wien
Postfach 240

Telefon + (1) 711 73 00
Fax + (1) 711 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 6. November 2015
GZ 301.090/011-2B1/15

Abgabenänderungsgesetz 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) nimmt zu dem mit Schreiben vom 16. Oktober 2015, GZ. BMF-010000/0038-VI/1/2015, übermittelten im Betreff genannten Entwurf im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Allgemeines zum Einkommensteuergesetz (Art. 1)

Der RH weist einleitend auf die im BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014 enthaltenen Ausführungen u.a. zur Einfachheit des Steuersystems: *„Die Steuergesetze sollen Beschäftigung, Investitionen und Innovationen fördern, den Standort sichern, sowie einfach und leistungsgerecht sein. Die Besteuerung erfolgt effizient, fair und gleichmäßig“* (a.a.O. S. 190) hin.

Das zu diesem Gesetz zur Untergliederung 16 „Öffentliche Abgaben“ genannte Wirkungsziel 1 lautet dementsprechend: *„Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs durch eine einfache, schlanke (. . .) Gestaltung des Steuersystems (. . .).“* Dieses Ziel soll u.a. mit der Erarbeitung eines neuen Einkommensteuergesetzes (EStG) erreicht werden (S. 196), wobei das BMF den Ausgangszustand wie folgt beschrieb: *„Das bereits seit 1988 geltende EStG 1988 ist aufgrund der Vielzahl von Novellen in seiner Gesamtheit unübersichtlich und bedingt eine strukturelle und zeitgemäße Neuausrichtung“*. Vergleichbare Formulierungen finden sich im Entwurf für ein BFG 2016 (820 der Beilagen XXV. GP S. 194).

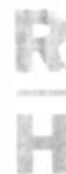


GZ 301.090/011-2B1/15

Seite 2 / 6

Der RH merkt dazu kritisch an, dass das BMF mit dem vorgelegten Entwurf weiterhin keine Neukodifizierung des Einkommensteuerrechts vornimmt. Er weist in diesem Zusammenhang auf folgende Schlussempfehlungen (SE) des Berichts „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3 hin, in denen der RH dem BMF empfahl, hinsichtlich steuerlicher Begünstigungen

- auf eine umfassende, detaillierte und verbindliche Definition des Begriffs der steuerlichen Begünstigungen hinzuwirken (TZ 2), SE 1,
- darauf hinzuwirken, dass diese künftig nur mehr befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind, sowie bestehende Begünstigungen ebenso zu evaluieren (TZ 5), SE 2,
- die Wirkungen jeder einzelnen Begünstigung im Einkommensteuerrecht – im Sinne der zu schaffenden Begriffsdefinition – jährlich nach einer einheitlichen und in sich konsistenten Systematik auf Basis der tatsächlichen Sachverhalte zu erheben und im Sinne von mehr Transparenz dem Nationalrat detailliert berichten (TZ 7), SE 3,
- qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festzulegen wobei die Ziele eindeutig zu formulieren wären, um die Zielerreichung zu überprüfen, aktiv zu steuern und um gegebenenfalls notwendige Änderungen mit sachgerechten Begründungen herbeiführen zu können (TZ 8), SE 4,
- in einem Gesamtkonzept festzulegen, wann, wie und mit welchen Instrumenten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit zu untersuchen sind wobei regelmäßig und umfassend zu beurteilen wäre, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht wurden, ob der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen steht und wie gegebenenfalls unbeabsichtigte Nebenwirkungen verhindert werden können sowie über die erzielten Ergebnisse wäre dem Nationalrat umfassend Bericht zu erstatten (TZ 9), SE 5, sowie
- diese kritisch zu durchforsten sowie zu evaluieren und auf dieser Grundlage – angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmeherausfälle – auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinzuwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren (TZ 9), SE 6.



Der RH empfahl dem BMF im oben genannten Bericht weiters,

- auf ein transparentes, einfaches und verständliches Einkommensteuerrecht hinzuwirken, was dem Bürger die Einhaltung der Rechtsvorschriften erleichtern und damit die Steuermoral heben sowie zu einer Vereinfachung für die Verwaltung führen würde, (TZ 11), SE 7,
- darauf hinzuwirken, dass Gesetzesbestimmungen möglichst klar und eindeutig anwendbar formuliert werden, um aufwändige Verfahren für die Bürger und die Finanzverwaltung zu vermeiden, (TZ 12), SE 8, sowie
- aus der Sicht des Risikomanagements eine Vereinfachung des Steuerrechts und den Wegfall komplexer steuerlicher Begünstigungen anstreben, (TZ 13), SE 10.

Insbesondere zur Erreichung des vom BMF selbst gesetzten Wirkungsziels der *„Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs durch eine einfache, schlanke (. . .) Gestaltung des Steuersystems (. . .)“* weist der RH auf die dafür erforderliche Umsetzung seiner entsprechenden Empfehlungen hin.

Aus Anlass der vorliegenden Begutachtung weist der RH auf die Schlussempfehlung 14 im Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6 hin, wonach das österreichische System der Gruppenbesteuerung im Hinblick auf das damit verbundene Abgabenerisiko und den hohen Verwaltungsaufwand durch die Abgabenbehörden einer umfassenden Evaluierung unterzogen und im Interesse der Steuerzahler eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden sollte. (TZ 10)

1.2 Zum Mineralölsteuergesetz (Art. 23)

Im Interesse der besseren Lesbarkeit des § 3 MÖStG werden mit der Änderung ausschließlich die derzeit geltenden Steuersätze angeführt. Bisher war die zit. Bestimmung sehr unübersichtlich, da die seit 2007 geltenden unterschiedlichen Steuersätze angeführt waren, die zudem seither vier Mal geändert wurden. Somit waren je Mineralölsteuerart fünf unterschiedliche Steuersätze für fünf unterschiedliche Geltungszeiträume angeführt.

Der RH begrüßt die geplanten Maßnahmen im Sinne der Rechtsklarheit und einer besseren Lesbarkeit der Bestimmung.



GZ 301.090/011-2B1/15

Seite 4 / 6

1.3 Zum Zollrechts-Durchführungsgesetz (Art. 10)

Der RH weist auf folgende Redaktionsfehler in Art. 10 des Entwurfs hin:

- (1) § 43 Abs. 2 des Entwurfs verweist hinsichtlich einer Frist auf Art. 22 Abs. 2 des Zollkodex der Europäischen Union, VO (EU) Nr. 952/2013 (Zollkodex). Die Erläuterungen führen dazu aus, dass „auf die in Art. 22 Abs. 2 des Zollkodex angeführte Frist (grundsätzlich 120 Tage)“ verwiesen wird, wobei jedoch die Frist des Art. 22 Abs. 2 des Zollkodex allerdings 30 Tage beträgt.
- (2) Die Erläuterungen zu den §§ 42 bis 47 nehmen Bezug auf „§ 44 Abs. 2“, sollten sich nach Ansicht des RH auf § 43 Abs. 2 des Entwurfs beziehen.
- (3) In § 96 des Zollrechts-Durchführungsgesetzes soll der Verweis „§ 67 Abs. 2“ durch den Verweis auf „§ 79“ ersetzt werden. Aus der Sicht des RH entspricht allerdings nicht § 79, sondern § 78 des Zollrechts-Durchführungsgesetzes i.d.F. des Entwurfs dem geltenden § 67 Abs. 2 des Zollrechts-Durchführungsgesetzes.
- (4) § 106 Abs. 3 des Entwurfs regelt den Kostenersatz und verweist künftig u.a. auf „Art. 152 Abs. 2 Buchstabe c und d des Zollkodex“. Aus der Sicht des RH müsste die zit. Bestimmung richtigerweise auf „Art. 52 Abs. 2 Buchstabe c und d des Zollkodex“ verweisen.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Den Erläuterungen zufolge hätten *„die meisten der vorgesehenen Maßnahmen (. . .) voraussichtlich keine größeren finanziellen Auswirkungen“*. Eine *„zahlenmäßige Abschätzung des Mehraufkommens (sei) nicht möglich“*, der Ausfall an Gebührenaufkommen würde *„in nicht bestimmbarem Ausmaß“* erfolgen. *„Die Gebührenermäßigung bei der Stellung von Anträgen auf elektronischem Weg (führe) zu einem Ausfall an Gebührenaufkommen von zurzeit weniger als 1 Mio. Euro“*.

Demgegenüber sei es bei der Einkommensteuer *„in vielen Fällen (zB aufgrund des Eintritts der absoluten Verjährung) zum gänzlichen Entfall der Besteuerung gekommen“*. In diesem Zusammenhang definieren die Materialien die *„Sicherung des Abgabenaufkommens“* als Ziel 3 des Gesetzesvorhabens, wonach es nach der Neuregelung *„zu keinem Steuerausfall kommen kann, weil die Steuerschuld sofort festgesetzt wird“* bzw. *„die Steuerschuld auch in jenen Fällen sichergestellt werden kann, in denen das die Steuer auslösende Ereignis (zB der Verkauf des Wirtschaftsgutes) erst nach Ablauf von zehn Jahren nach dem Wegzug eintritt“*.

Weiters formulieren die Materialien mit dem „Ziel 6: Verbesserung der Betrugsbekämpfung und Anpassung der strafrechtlichen Konsequenzen“ ein weiteres Ziel, welches finanzielle Auswirkungen erwarten lässt (z.B. die Ausdehnung der abgabenrechtlichen Verjährungsfrist für fahrlässig begangene Finanzvergehen auf zehn Jahre oder die Ausweitung der Möglichkeit der Befreiung von der Verfolgung eines Finanzvergehens durch die Entrichtung einer Abgabenerhöhung), allerdings ohne konkrete Angaben.

Gemäß § 8 Abs. 1 WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F. (WFA-FinAV) „ist für alle Regelungsvorhaben (. . .) zu ermitteln, wie hoch die finanziellen Auswirkungen der darin enthaltenen neuen Maßnahmen und allfälliger im Gegenzug entfallender bisheriger Maßnahmen zu beziffern sein werden“. Gemäß § 7 Abs. 1 leg. cit. können „die finanziellen Auswirkungen von Regelungsvorhaben (. . .), deren Maßnahmen unsaldiert nicht mehr als eine Million Euro an Aufwendungen, Minderaufwendungen, Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Investitionen, Erträgen oder Mindererträgen verursachen, (. . .) vereinfacht dargestellt werden“.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass die Materialien – mit Ausnahme des Entfalls an Gebühreneinnahmen von weniger als 1 Mio. EUR – in höchstem Maß unbestimmt formuliert sind und keinerlei bezifferte Angaben zu den finanziellen Auswirkungen des Entwurfs enthalten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich jedenfalls die neuen Verjährungsbestimmungen, das Konzept der neuen „Entstrickungsbesteuerung“ sowie die Maßnahmen im Zusammenhang mit der verbesserten Betrugsbekämpfung maßgeblich finanziell auswirken werden. Darüber hinaus hätte ausgehend von den bisherigen Gebühreneinnahmen aufgrund der in § 11 Abs. 3 GebG genannten Tarifposten durch die im Entwurf vorgesehene Ermäßigung von 40 % (bei elektronischer Antragstellung) eine künftige Einnahmenminderung geschätzt und dargestellt werden können.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu vom Bundesminister für Finanzen erlassenen WFA-FinAV i.d.g.F.

3. Zur Begutachtungsfrist

Der vorliegende Entwurf wurde am 16. Oktober 2015 mit einer Begutachtungsfrist bis zum 6. November 2015, somit einer Frist von 15 Arbeitstagen versendet. Gemäß § 9 Abs. 3 der WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012, soll den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen. Der RH weist kritisch darauf hin, dass diese Frist im vorliegenden Fall – es sollen insgesamt 38 verschiedene Gesetze geändert werden – ohne nähere Begründung signifikant unterschritten wurde.



GZ 301.090/011-281/15

Seite 6 / 6

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

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'Rosa' or similar, written in a cursive style.