



Der
Rechnungshof



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesministerium für Gesundheit
Radetzkystraße 2
1031 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

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

Wien, 8. Mai 2015
GZ 300.854/004-2B 1/15

Novelle zum Tabakgesetz, Einkommensteuergesetz 1988 und Körperschaftsteuergesetz 1988

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 10. April 2015 übermittelten, in Betreff genannten Entwurf und nimmt im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Zur steuerlichen Prämie für den Nichtraucherchutz

1.1 Zur Dokumentation der Ermittlung der Bemessungsgrundlage

§ 124b Z 268 EStG 1988 i.d.F. Art. 2 des Entwurfes sieht vor, dass eine steuerliche Nichtraucherchutz-Prämie gewährt wird, wenn Unternehmen den umfassenden Nichtraucherchutz in der Gastronomie bis zum 1. Juli 2016 statt bis zum 1. Mai 2018 umsetzen. Die Prämie kann in Höhe von 10 % des Buchwerts jener Aufwendungen, die für die Herstellung des Nichtraucherchutzes in Räumen der Gastronomie nach der derzeit bestehenden Regelung des Tabakgesetzes vorgenommen und steuerlich noch nicht berücksichtigt worden sind, geltend gemacht werden. Die gesonderte Dokumentation über die Ermittlung dieser Bemessungsgrundlage ist auf Verlangen der Abgabenbehörde vorzulegen.

Der RH merkt dazu an, dass zwar die Bemessungsgrundlage zu dokumentieren ist, nicht jedoch der Umstellungszeitpunkt, ab dem die Bestimmungen zum absoluten Nichtraucherchutz eingehalten werden. Er regt daher an, eine Dokumentation über den Zeitpunkt der Einführung des generellen Rauchverbots im Lokal in das Gesetz aufzunehmen, um den Finanzämtern die Prüfung der Voraussetzungen für die Antragstellung zu ermöglichen.



GZ 300.854/004-2B1/15

Seite 2 / 7

1.2 Zum Zeitpunkt der Beantragung der Prämie

Die Prämie ist in der Abgabenerklärung für das Jahr 2015 zu beantragen, wenn das Rauchverbot zum Zeitpunkt der Abgabe der Erklärung für 2015 vollständig umgesetzt ist. Ist die Abgabenerklärung für 2015 zum Zeitpunkt der vollständigen Umsetzung des Rauchverbotes bereits abgegeben worden, ist die Prämie in der Erklärung für 2016 zu beantragen.

Die Abgabenerklärungen können für das Jahr 2015 (2016) bis zum Ende des Monats Juni 2016 (2017) abgegeben werden. Bei vertretenen Fällen sind Steuererklärungen bis zum 31. März des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Kalenderjahres möglich, somit bis 31. März 2017 bzw. 2018.

Mit dieser Regelung wäre den Finanzämtern die Prüfung erschwert, ob die Voraussetzungen für die Antragstellung vorliegen, wenn der Zeitpunkt der Antragstellung lange nach dem Umstellungszeitpunkt liegt.

Der RH regt daher an, dass die Prämie mit einem eigenen Antrag zeitnah zu beantragen ist; dies hätte den Vorteil, dass die Prämie als eigene Abgabenart erfasst und evaluiert werden könnte, ohne das Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu beeinflussen. Diesfalls wäre jedoch für den Finanzausgleich zu klären, welche Gebietskörperschaft die Auszahlungen zu finanzieren hat.

2. Umsetzung von Empfehlungen des RH

Bei den Regelungen zur Prämie wurde die Empfehlung des RH aus dem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ berücksichtigt, Anträge auf Gewährung von Prämien im Einkommensteuerrecht elektronisch einzurichten, um damit eine Verwaltungsvereinfachung zu erzielen und mögliche Übertragungsfehler auszuschließen (Reihe Bund 2013/3, TZ 17). Unter diesem Aspekt bewertet der RH diese vorgeschlagene Regelung als positiv.

Weder aus dem Entwurf noch den Erläuterungen kann jedoch geschlossen werden, ob auch die Empfehlung aus dem erwähnten Bericht, *„die Gewährung sämtlicher Prämien im Einkommensteuerrecht in das elektronische System der Vor- bzw. Nachbescheidkontrollen zu integrieren“* (TZ 18) umgesetzt wurde. Aus Anlass der Begutachtung wird daher eine entsprechende Regelung, die diese Empfehlung berücksichtigt, angeregt.

Weiters hat der RH im o.a. Bericht zu den Begünstigungen im Einkommensteuerrecht (und vergleichbar auch im Bericht Reihe Bund 2013/6, „Begünstigungen im Körper-

GZ 300.854/004-2B1/15

Seite 3 / 7

schaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“) kritisch darauf hingewiesen, dass im Jahr 2011

- im Einkommensteuerrecht 558 fast ausschließlich unbefristete Begünstigungsmaßnahmen normiert waren, die zu (vom BMF für das Jahr 2009 geschätzte) Einnahmehausfällen i.H.v. rd. 9 Mrd. EUR bzw. rd. 35 % der tatsächlichen Einnahmen aus Einkommensteuern führten, und deren Vollzug nach Erhebungen des RH einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand von rd. 73 Mio. EUR verursachten,
- im Körperschaftsteuerrecht 110 fast ausschließlich unbefristete Begünstigungsmaßnahmen normiert waren, die (vom BMF für das Jahr 2010 geschätzte Einnahmehausfälle i.H.v. rd. 455 Mio. EUR bzw. rd. 10 % der jährlichen Einnahmen aus der Körperschaftsteuer verursachten (wobei der überwiegende Teil dieser Einnahmehausfälle der Kategorie Gruppenbesteuerung (450 Mio. EUR) zuzurechnen war). Der mit dem Vollzug der Begünstigungen verbundene Verwaltungsaufwand wurde vom RH mit rd. 15 Mio. EUR für das Jahr 2011 (davon entfielen rd. 7 Mio. EUR auf den Vollzug der Gruppenbesteuerung) erhoben.

Der RH empfahl daher dem BMF (in Schlussempfehlung 13 des Berichts Reihe Bund 2013/6 und Schlussempfehlung 6 des Berichts Reihe Bund 2013/4),

- die bestehenden Begünstigungen kritisch zu durchforsten und mit dem Ziel zu evaluieren, auf ein transparentes, einfaches und verständliches Körperschaftsteuerrecht hinzuwirken,
- und auch im Bereich des Einkommensteuerrechts die bestehenden Begünstigungen kritisch zu durchforsten sowie zu evaluieren und auf dieser Grundlage – angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmehausfälle – auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinwirken.

Dies Maßnahmen würden den Abgabepflichtigen die Einhaltung der Rechtsvorschriften erleichtern und damit die Steuermoral heben sowie zu einer Vereinfachung für die Verwaltung führen.

Mit dem vorliegenden Entwurf werden nun weitere begünstigende Regelungen geschaffen, weshalb der RH neuerlich auf folgende generelle Feststellungen und Empfehlungen zu steuerrechtlichen Begünstigungen aus dem Bericht Reihe Bund 2013/3 hinweist:



GZ 300.854/004-2B1/15

Seite 4 / 7

„(3) Das BMF sollte 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 erheben und im Sinne von mehr Transparenz dem Nationalrat detailliert berichten. (TZ 7)

(4) Das BMF sollte für die Steuerbegünstigungen qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festlegen. Die Ziele wären eindeutig zu formulieren, um die Zielerreichung zu überprüfen, aktiv zu steuern und um gegebenenfalls notwendige Änderungen mit sachgerechten Begründungen herbeiführen zu können. (TZ 8)

(5) Das BMF sollte in einem Gesamtkonzept festlegen, wann, wie und mit welchen Instrumenten die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit der Steuerbegünstigungen zu untersuchen sind. Dabei wäre regelmäßig und umfassend zu beurteilen, 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. Über die erzielten Ergebnisse wäre dem Nationalrat umfassend Bericht zu erstatten. (TZ 9)

(6) Das BMF sollte die bestehenden Begünstigungen kritisch durchforsten sowie evaluieren und auf dieser Grundlage – angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmeherausfälle – auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren. (TZ 9)

(7) Das BMF sollte auf ein transparentes, einfaches und verständliches Einkommensteuerrecht hinwirken. Dies würde dem Bürger die Einhaltung der Rechtsvorschriften erleichtern und damit die Steuermoral heben sowie zu einer Vereinfachung für die Verwaltung führen. (TZ 11)

(8) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass Gesetzesbestimmungen möglichst klar und eindeutig anwendbar formuliert werden, um aufwändige Verfahren für die Bürger und die Finanzverwaltung zu vermeiden. (TZ 12)“

Der RH weist zusammengefasst kritisch darauf hin, dass der vorliegende Entwurf weitere – begünstigende – Ausnahmeregelungen im Bereich des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts schafft, ohne dass die vom RH empfohlene Durchforstung und Evaluierung der Wirkungen der schon bisher bestehenden begünstigenden Bestimmungen im Bereich des Einkommensteuer- und Körperschaftsteuerrechts vorgenommen wurde. Aus Anlass der vorliegenden Begutachtung weist der RH daher

GZ 300.854/004-2B1/15



Seite 5 / 7

neuerlich auf den weiterhin erforderlichen Umsetzungsbedarf seiner generellen Empfehlungen hin.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) Die Erläuterungen sehen Auszahlungen von jeweils 3 Mio. EUR für die Jahre 2015 und 2016 vor. Aus dem Vorhaben sollen sich keine finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger ergeben.

Diese Aussage ist aus der Sicht des RH nicht schlüssig, weil es sich bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer um gemeinschaftliche Bundesabgaben handelt, deren Ertrag zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt ist. Der Entwurf geht jedenfalls davon aus, dass mit der Gewährung der Prämie die Einnahmen aus der Einkommen- bzw. der Körperschaftsteuer vermindert werden. Damit wären auch Länder und Gemeinden finanziell betroffen.

(2) Als Basis für die geschätzten Steuerausfälle dient die Annahme, dass die Wirtschaft zwischen 70 und 100 Mio. EUR in den Nichtraucherschutz investiert hat. Daraus ergebe sich ein Restbuchwert 2015 von 60 Mio. EUR.

Nähere Angaben zu diesen Zahlen enthält der Entwurf nicht. Die angegebenen Beträge für die Prämien der Jahre 2015 und 2016 können daher nach Ansicht des RH nicht plausibel nachvollzogen werden. Der RH weist ergänzend darauf hin, dass die Erläuterungen selbst darauf hinweisen, dass die angegebenen Zahlen ungesichert sind wenn im Vorblatt ausgeführt wird, dass „*seriöse Schätzungen über den Anteil tatsächlich betroffener Unternehmen (. . .) nicht abgegeben werden (können).*“

Weiters sollen nach den Angaben des Entwurfes die finanziellen Auswirkungen je zur Hälfte für die Jahre 2015 und 2016 erfolgen. Diese Aufteilung, die mangels schlüssiger Berechnungen ebenfalls nicht nachvollziehbar ist, lässt außer Acht, dass Veranlagungen für das Jahr 2015 in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Abgabe der Steuererklärung in der Regel frühestens 2016 wirksam werden und dass – wie zuvor erwähnt – die letzten Steuererklärungen für 2016 erst am 31. März 2018 einlangen können.

Deswegen ist mit finanziellen Auswirkungen frühestens ab 2016 und in den Folgejahren zu rechnen, sofern – wie im Entwurf vorgesehen – die Prämie in der Einkommen- oder Körperschaftsteuererklärung beantragt werden soll.

(3) Die Form der gesonderten Dokumentation, die auf Verlangen den Finanzämtern vorzulegen ist, ist nicht näher bestimmt. Zu dem durch die notwendigen Überprü-



GZ 300.854/004-2B1/15

Seite 6 / 7

fungsmaßnahmen erhöhten Verwaltungsaufwand in den Finanzämtern enthält der Entwurf keine Angaben.

(4) Abschließend ist anzumerken, dass Überlegungen zur Verminderung des Tabaksteueraufkommens in den Materialien fehlen.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen aus den dargestellten Gründen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012.

4. Zur internen Evaluierung

Als Evaluierungszeitpunkt nennt die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung das Jahr 2023. Zur Evaluierung der Inanspruchnahme der Prämie für den Nichtraucher-schutz könne eine interne Auswertung des Bundesministeriums für Finanzen über die tatsächlich beantragten Prämien im Zuge der Veranlagung der Einkommensteuer in den Jahren 2015 und 2016 herangezogen werden.

Aus der Sicht des RH ist dazu Folgendes anzumerken:

Der Evaluierungszeitpunkt 2023 ist der spätestmögliche Zeitpunkt gem. § 11 Abs. 1 WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012. Im Hinblick auf die ohnehin vorhandenen Daten des Bundesministeriums für Finanzen wäre aus der Sicht des RH auch eine frühere Evaluierung möglich.

Weiters sollten für die Evaluierung nicht nur die beantragten, sondern vor allem die tatsächlich ausgezahlten Prämien maßgeblich sein.

Letztlich weist der RH darauf hin, dass der Entwurf Prämien für den Nichtraucher-schutz auch für jene Abgabepflichtigen ermöglichen soll, die zur Körperschaftsteuer veranlagt werden. Auch aus den Erläuterungen ist keine nähere Begründung dafür zu entnehmen, dass für die Evaluierung durch das BMF nur Auswertungen zur Veranlagung der Einkommensteuer herangezogen werden sollen. Im Sinn aussagekräftiger Evaluierungsergebnisse sollten nach Ansicht des RH sämtliche Auswirkungen erfasst werden, weshalb auch die Auswertungen zur Veranlagung der Körperschaftsteuer herangezogen werden sollten.



GZ 300.854/004-2B1/15

Seite 7 / 7

Von dieser Stellungnahme wird je eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'F. Moser', written in a cursive style.