

5177 SOME



Der
Rechnungshof



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Stubenring 1
1010 Wien

Postfach 11
1011 Wien
Postfach 11 240

Telefon +43 (0) 1 711 71 - 0
Telefax +43 (0) 1 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 12. November 2015

GZ 302.708/001-2B 1/15

Entwurf eines Gemeinnützigkeitsgesetzes 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 21. Oktober 2015, GZ BMWFW-15.875/0020-Pers/6/2015 übermittelten Entwurf eines Gemeinnützigkeitsgesetzes 2015 und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemeines zur Schaffung weiterer Steuerbegünstigungen

Der RH weist einleitend darauf hin, dass der Entwurf zahlreiche neue Steuerbegünstigungen vorsieht bzw. bestehende Steuerbegünstigungen ausdehnt, und dabei im Bereich der abgabenrechtlichen Regelungen etwa

- eine Ausweitung des Gemeinnützigkeitsstatus (Lockerung der Unmittelbarkeitsanfordernis) sowie die Feststellung von Stiftungen und Fonds als spendenbegünstigte Einrichtungen,
- die steuerliche Absetzbarkeit der Vermögensausstattung durch den Stifter,
- eine Absetzbarkeit der Zuwendungen eigennütziger Privatstiftungen von der Zwischensteuer,
- die Befreiung von Zuwendungen von der Grunderwerbsteuer und der Grundbuchseintragungsgebühr,

- eine Abzugsfähigkeit von Zuwendungen von ertragsbringenden Vermögen an gemeinnützige und spendenbegünstigte Stiftungen als Betriebsausgabe,
- den Wegfall der Grunderwerbsteuer bei unentgeltlichen Grundstückserwerben durch gemeinnützige Körperschaften, sowie
- die Ausweitung der Befreiungen von der Stiftungseingangssteuer

vorsieht, die die Komplexität des schon derzeit bestehenden Systems der Steuerbegünstigungen weiter erhöhen werden.

Der RH hat in den Berichten „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, und „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, aufgezeigt, dass derzeit ein Gesamtkonzept im Hinblick auf die Begünstigungen im Ertragsteuerrecht fehlt. Der RH kritisierte, dass keine Evaluierungen der derzeit bestehenden Ausnahmeregelungen dahingehend stattfanden, ob

- die Beibehaltung der bestehenden Begünstigungen noch erforderlich ist,
- die beabsichtigten Wirkungen erreicht wurden und
- der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen steht.

Ebenso fehlt eine Auseinandersetzung damit, ob die gewünschten Effekte außerhalb des Steuerrechts effektiver bzw. kostengünstiger erreicht werden könnten (Vor- und Nachteile von direkten versus indirekten Förderungen). In diesem Zusammenhang ist zu kritisieren, dass gerade das Kapitel über „Nullszenario und allfällige Alternativen“ (WFA, S. 2) – anders als in der Überschrift angekündigt – keinerlei Überlegungen zu allfälligen Alternativen enthält.

Der RH verweist in diesem Zusammenhang auch auf seinen Bericht „Gemeinnützigkeit im Steuerrecht“, Reihe Bund 2015/15. Der RH wies darin kritisch auf die Auslegungsspielräume im Zusammenhang mit dem Begriff der „Gemeinnützigkeit“ hin (TZ 2).

Ebenso ist kritisch auf die bislang fehlende Evaluierung der Steuerbegünstigung i.Z.m. der Gemeinnützigkeit (gem. § 5 Z 6 KStG 1988) hinzuweisen. Aufgrund der nicht vorgenommenen Evaluierung war nicht bekannt, ob die bereits jahrzehntelang gewährte Steuerbegünstigung im Vergleich zur – vom BMF angeführten – alternativen



GZ 302.708/001-281/15

Seite 3 / 13

Aufgabenerfüllung durch den Staat die sparsamere, wirtschaftlichere und zweckmäßigere Variante war.

Letztlich trägt der vorliegende Entwurf der Empfehlung des RH nach möglichst einfachem Vollzug von Steuergesetzen nicht Rechnung. Allein die neuen Bestimmungen zu §§ 4b und 18 Abs. 1 Z 8 EStG 1988 über Zuwendungen zur Vermögensausstattung (WFA S. 14 bis 16) erfordern offensichtlich erläuternde Ausführungen, die sich über drei Seiten erstrecken.

Der RH hält daher nochmals fest, dass auch der vorliegende Entwurf im Bereich des Einkommensteuerrechts weitere zusätzliche Steuererleichterungen und begünstigende Regelungen vorsieht. Er weist in diesem Zusammenhang auf folgende Schlussempfehlungen (SE) des Berichts „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 20 13/3 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 zu 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



GZ 302.708/001-2B1/15

Seite 4 / 13

Nebenwirkungen verhindert werden können sowie über die erzielten Ergebnisse 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 in seinem 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 anzustreben (TZ 13), SE 10.

Entsprechend vergleichbare Empfehlungen hat der RH auch im Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, abgegeben.

Insbesondere zur Erreichung des vom BMF gesetzten Wirkungsziels der *„Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs durch eine einfache, schlanke (. . .) Gestaltung des Steuersystems (. . .)“* weist der RH auch zum vorliegenden Entwurf kritisch darauf hin, dass auch dieser die o.a. Empfehlungen weiterhin nicht berücksichtigt und umsetzt.

1.1 Schaffung weiterer Begünstigungen im EStG 1988, im KöStG 1988, und weiteren Gesetzen

Der RH weist einleitend auf die im BFG 2015, BGBl. I Nr. 39/2014 enthaltenen Ausführungen u.a. zur Einfachheit des Steuersystems hin: *„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).



GZ 302.708/001-281/15

Seite 5 / 13

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).

Die geplante Ausdehnung der Spendenbegünstigungen widerspricht den o.a. Empfehlungen des RH in seinem Bericht zur „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3. Dem vorliegenden Entwurf ist auch nicht zu entnehmen, dass das BMWFW (oder das fachlich zuständige BMF) bestehende Begünstigungen kritisch durchforstet sowie evaluiert und auf dieser Grundlage – angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmehinfortfälle – auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hingewirkt hätte, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren (TZ 9).

Diese Ausführungen gelten sinngemäß auch für die übrigen vorgeschlagenen begünstigenden Regelungen wie bspw.

- die Abzugsfähigkeit von Zuwendungen bei der Vermögensausstattung einer gemeinnützigen Stiftung (als Betriebs- oder Sonderausgabe),
- die Befreiung von der Grunderwerbsteuer und der Grundbucheintragungsgebühr für unentgeltliche Erwerbe gemeinnütziger Körperschaften, oder
- die Befreiung von der Stiftungseingangssteuer bei Zuwendungen an gemeinnützige Stiftungen.

1.2 Fehlen von Alternativszenarien

In der wirkungsorientierten Folgenabschätzung werden zwar unter „Nullszenario“ mögliche Folgen der Beibehaltung der bisherigen Rechtslage dargestellt, es ist jedoch nicht erkennbar, ob – anders als in der Überschrift angekündigt – Überlegungen zu möglichen Alternativen vorgenommen wurden. So hätten etwa Berechnungen zur Frage, ob die gewünschten Effekte außerhalb des Steuerrechts effektiver bzw. kostengünstiger erreicht werden könnten, in Form einer Abwägung der Vor- und Nachteile von direkten versus indirekten Förderungen vorgenommen werden können.



Nach Ansicht des RH wurde insbesondere nicht abgeklärt, ob die beabsichtigten Wirkungen eventuell mit einer direkten Förderung effektiver und transparenter erzielt werden könnten, als mit der vorgesehenen indirekten Förderung über das Steuersystem, die durch die weitere Ausdehnung der Ausnahmebestimmungen die Komplexität des Steuerrechtes in Österreich weiter erhöhen.

1.3 Mangelnde Evaluierung der Gemeinnützigkeit im Steuerrecht

Da der vorliegende Entwurf beabsichtigt, durch weitere Steuerbegünstigungen die Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen zu erhöhen, weist der RH insbesondere auf TZ 5 des Berichts Reihe Bund 2015/15, „Gemeinnützigkeit im Steuerrecht“, hin. Der RH hielt darin kritisch fest, dass für die Steuerbegünstigung im Zusammenhang mit der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke im BMF kein Konzept vorlag, das konkret formulierte Ziele und messbare Kriterien enthielt. Ebenso führte das BMF keine systematische Beobachtung, Messung und Analyse der Wirkungen der Steuerbefreiung durch. Dem BMF war daher die Höhe der für die öffentlichen Haushalte damit verbundenen Einnahmenausfälle nicht bekannt.

In TZ 5 des o.a. Berichts hielt der RH weiters fest, dass der Förderungsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2013 zwar Hinweise auf Begünstigungen wegen der steuerlichen Gemeinnützigkeit enthielt, das BMF allerdings nicht über die Förderungssummen informierte, weil es zum finanziellen Volumen keine Angaben machte. Ebenso fehlten Angaben zu Begünstigungen wegen Gemeinnützigkeit in anderen Abgabengesetzen. Dadurch fehlten dem Gesetzgeber und der Bundesregierung, insbesondere dem BMF, die nötigen Grundlagen für politische Entscheidungen. Eine sorgfältige Prüfung und eine darauf aufbauende gezielte Steuerung, ob die bestehenden Begünstigungen weiter gewährt werden sollen, waren nicht möglich.

Auch vor dem Hintergrund dieser Prüfungsfeststellungen des RH ist darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Entwurf neue steuerlich begünstigende Regelungen vorsieht, ohne dass die bisherigen Regelungen kritisch durchforstet und evaluiert wurden, um auf dieser Grundlage – angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmenausfälle – auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinzuwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren (siehe dazu auch die TZ 9 des o.a. Berichts, Reihe Bund 2013/3).

Hinsichtlich der beabsichtigten Wirkungen ist abschließend darauf hinzuweisen, dass nunmehr Zuwendungen an eine gemeinnützige Einrichtung eine steuerliche Begünstigung genießen, ungeachtet welche gemeinnützigen Aufgaben die Einrichtung wahrzu-



GZ 302.708/001-2B1/15

Seite 7 / 13

nehmen beabsichtigt, ob sie überhaupt tätig wird und in welcher Weise sie tätig ist. Die Erläuterungen enthalten auch hiezu keine näheren Ausführungen.

1.4 Hinweis zur Zuständigkeit des BMWFW

Zu den vorgeschlagenen Änderungen im Einkommensteuergesetz 1988, Körperschaftsteuergesetz 1988, Grunderwerbsteuergesetz 1987, Stiftungseingangssteuergesetz und der Bundesabgabenordnung weist der RH auf Teil 2 F der Anlage § 2 des Bundesministeriengesetzes i.d.g.F. hin, wonach diese Rechtsgrundlagen („Angelegenheiten der öffentlichen Abgaben und Beiträge soweit diese von Abgabenbehörden des Bundes verwaltet werden“) in die Zuständigkeit des Bundesministers für Finanzen fallen, der Entwurf jedoch durch das BMWFW zur Begutachtung versendet wurde.

Weder im Entwurf noch in den Erläuterungen wird jedoch dargestellt, ob und gegebenenfalls wie ein Einvernehmen mit dem eigentlich zuständigen Bundesminister für Finanzen hinsichtlich der abgaberechtlichen Regelungen erzielt wurde, bzw. ob die Bundesministerien für Finanzen aber auch für Inneres (hinsichtlich der Regelungen im Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz) ihre Expertise zum Entwurf einbringen konnten.

Der RH weist auch auf die erhöhte Komplexität der legislativen Änderungen hin, weil derzeit auch ein vom zuständigen BMF versendeter Entwurf eines Abgabenänderungsgesetzes 2015 vorliegt, der ebenfalls Änderungen des EStG 1988, des KöStG 1988 und des Grunderwerbsteuergesetzes 1987 enthält, und zu dem der RH mit beiliegendem Schreiben vom 6. November 2015 Stellung genommen hat (abrufbar unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_05064/index.shtml).

2. Zum Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz 2015

2.1 Mängel in der Beurteilung der Gemeinnützigkeit

In § 9 des Entwurfs ist vorgesehen, dass *„das Finanzamt Wien 1/23 die Gründungserklärung dahingehend zu prüfen hat, ob diese den Anforderungen des § 41 BAO entspricht. Dies ist vom Finanzamt Wien 1/23 bescheidmäßig festzustellen.“*

§ 41 BAO befasst sich mit der Satzung von Körperschaften, *„die eine Betätigung für einen gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zweck ausdrücklich vorsehen und diese Betätigung ausdrücklich umschreiben“* muss, damit diverse steuerliche Begünstigungen eintreten können.

Der RH weist dazu ausdrücklich auf § 34 BAO hin, wonach steuerliche Begünstigungen nur dann gewährt werden, wenn der Abgabepflichtige *„nach Gesetz, Satzung,*



Stiftungsbrief oder [...] sonstigen Rechtsgrundlage und nach [...] tatsächlichen Geschäftsführung [...] der Förderung der genannten Zwecke dient.“ Es kommt also nicht nur auf die jeweilige Rechtsgrundlage, sondern zusätzlich und v.a. auf die tatsächliche Geschäftsführung an. Diese ist jährlich zu beurteilen und kann daher auch jährlich zu unterschiedlichen steuerlichen Ergebnissen führen.

§ 9 des Entwurfs nimmt hingegen nur auf die „*Gründungserklärung*“ Bezug. Offensichtlich soll nach der neuen Rechtsgrundlage eine einmalige Beurteilung des Finanzamts Wien 1/23 für die Inanspruchnahme von Steuerbegünstigungen anhand der vorgelegten Unterlagen – insb. auf Basis der Angaben der Satzung bei Gründung – für die dauernde Qualifikation als „gemeinnützig“ ausreichen. Ähnlich ist auch § 1 des Entwurfs formuliert, wonach *„dieses Bundesgesetz auf Stiftungen und Fonds Anwendung findet, deren Vermögen durch privatrechtlichen Widmungsakt zur Erfüllung gemeinnütziger oder mildtätiger Aufgaben bestimmt ist.“* Dies steht jedoch im Widerspruch zur bestehenden Rechtslage gemäß BAO.

Darüber hinaus halten die Erläuterungen fest, dass eine *„nachträgliche Änderung der Gründungserklärung ... keiner bescheidmäßigen Vorabprüfung durch das Finanzamt Wien 1/23“* unterliegt. Nach Ansicht des RH wird daher nicht sichergestellt, dass ein allfälliger Wegfall der Gemeinnützigkeit einer Stiftung infolge einer Satzungsänderung auch unmittelbar zum Wegfall der steuerlichen Begünstigungen führt.

Bei Beibehaltung der vorgeschlagenen Regelungen ergäben sich daher steuerliche Ungleichbehandlungen zwischen den künftig besser gestellten Stiftungen und Fonds und allen anderen „Körperschaften, Personenvereinigungen oder Vermögensmassen“ (siehe § 34 Abs. 1 BAO), insbesondere den Vereinen. Eine sachliche Rechtfertigung für diese unterschiedlichen Regelungen wird auch in den Erläuterungen nicht dargelegt und ist daher nach Ansicht des RH nicht erkennbar. Es wird daher angeregt, in diesem Regelungszusammenhang eine eindeutige gesetzliche Klärung vorzunehmen.

Der RH weist auch darauf hin, dass durch die vorgeschlagene Regelung das bisherige System einer behördlichen Genehmigung der Stiftungen und Fonds entfällt und das Genehmigungsverfahren durch ein Anmeldeverfahren ersetzt wird (Untersagungssystem anstelle eines Bewilligungssystems – §§ 9, 10 des Entwurfs). Dabei soll der Behörde für die bescheidmäßige Untersagung der Errichtung lediglich eine Frist von 6 Wochen zur Verfügung stehen, die offenbar nicht von der Vorlage der vollständigen und zur Beurteilung ausreichenden Unterlagen abhängt und nicht erstreckbar ist. Diese Frist scheint – insbesondere wenn die zu errichtende Stiftung bzw. Fonds keine ausreichenden Unterlagen vorlegt – für eine fundierte Beurteilung und allfällige Bescheiderlassung äußerst kurz bemessen.



GZ 302.708/001-2B1/15

Seite 9 / 13

2.2 Wegfall der staatlichen Aufsicht

Die bisher bestehende zumindest rechtlich umfassend formulierte staatliche Aufsicht über Stiftungen und Fonds durch die Fondsbehörde soll nach dem vorgeschlagenen Entwurf wegfallen und durch eine Eigenkontrolle ersetzt werden.

§ 31 des geltenden Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes sieht derzeit vor, dass die staatliche Aufsicht *„die ordnungsgemäße Verwaltung und Verwendung des Fondsvermögens sowie die Erfüllung des Fondszweckes sicherzustellen“* hat und § 32 Abs. 4 leg.cit. normiert, dass *„Organen der Fondsbehörde (...) jederzeit die Einschau in die Vermögensgebarung und in die Vermögensverwaltung des Fonds zu gewähren“* ist.

§ 15 des Entwurfs sieht zwar weiterhin eine staatliche Aufsicht vor, allerdings ist auch mangels näherer Darlegung in den Erläuterungen nicht klar, wie diese inhaltlich konkret ausgestaltet werden soll. Insbesondere wird durch den im Entwurf vorgeschlagenen Entfall des § 32 Abs. 4 BStFG eine jederzeitige Einschau in die Vermögensgebarung und in die Vermögensverwaltung des Fonds durch Organe der Fondsbehörde künftig nicht mehr möglich sein.

Dazu kommt, dass die Beurteilung der „Gemeinnützigkeit“ lediglich bei erstmaliger Überprüfung durch das Finanzamt Wien 1/23 aufgrund der von der Stiftung oder dem Fonds vorgelegten Unterlagen erfolgen, jedoch keinen weiteren laufenden Überprüfungen unterliegen soll.

Der vorliegende Entwurf führt nach Ansicht des RH insofern zu einer Kontrolllücke, als die vorgesehenen Steuerbegünstigungen für Stiftungen und Fonds auch dann in Anspruch genommen werden können, wenn die Stiftungen bzw. Fonds – entgegen den ursprünglich gemeinnützigen Bestimmungen der Satzung – keinen gemeinnützigen Zweck mehr verfolgen. Die vorgesehenen Instrumentarien der „Selbstkontrolle“ bzw. der Aufsicht durch von der Stiftung selbst beauftragte und bezahlte Wirtschaftsprüfer (bzw. das Aufsichtsorgan) können den Wegfall der staatlichen Aufsichtsbehörde nicht ersetzen, sondern sollten ergänzend zu einer der Stiftungsgebarung angemessenen staatlichen Aufsicht eingesetzt werden.

Da auch die Erläuterungen für die Erforderlichkeit der so vorgeschlagenen Regelung keine nähere Begründung enthalten, regt der RH ausdrücklich an – insbesondere, weil ein Aufkommensentfall von 50 Mio. EUR durch die vorgeschlagenen Steuerbefreiungen geschätzt wird – vom vorgeschlagenen Entfall der Gebarungskontrolle durch die Fondsbehörde abzusehen, und eine der bisherigen Rechtslage vergleichbare öffentliche Kontrolle auch der laufenden Gebarung – samt der derzeit vorgesehenen Einschaurechte – beizubehalten.

2.3 Fehlender Datenaustausch

Der RH hat in TZ 7 des Berichts „Gemeinnützigkeit im Steuerrecht“, Reihe Bund 2015/15, kritisch darauf hingewiesen, dass die für die Beurteilung der steuerlichen Relevanz und der Gemeinnützigkeit von Vereinen erforderlichen Informationen – trotz des zwischen dem Vereinsregister bzw. dem Unternehmensregister (BMI bzw. Statistik Austria) und der Abgabenverwaltung vorgesehenen Datenaustauschs – nicht in ausreichendem Maße in der Abgabenverwaltung vorhanden waren. So fehlten etwa bei rd. 47 % der steuerlich erfassten Vereine die Eintragung der ZVR-Zahl in den Grunddaten. Der RH empfahl daher dem BMF, etwa fehlende ZVR-Zahlen von Vereinen so rasch wie möglich in den Grunddaten zu erfassen und die Gemeinnützigkeit eines Vereins in den Grunddaten zu kennzeichnen. Ebenso sollten jene gemeinnützigen Vereine, die im System der Finanzverwaltung erfasst waren, als solche gekennzeichnet werden.

Das nun im Entwurf vorliegende BStFG 2015 sieht keinen vergleichbaren Datenaustausch zwischen dem Stiftungs- und Fondsregister beim BMI und der Abgabenverwaltung vor. Die RH regt aus Anlass der Begutachtung an, den Entwurf um entsprechende Regelungen zum Automatisierten Datenaustausch und Datenabgleich zu ergänzen, um auch für Stiftungen und Fonds die Grunddaten der Abgabenverwaltung auf den jeweils aktuellen Stand bringen zu können.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Den Erläuterungen zufolge werden die vorgeschlagenen Maßnahmen ab dem Jahr 2017 einen jährlichen Aufkommensentfall i.H.v. 50 Mio. EUR zur Folge haben, dem jedoch *„positive volkswirtschaftliche Effekte in nicht bezifferbarer Höhe gegenüber“* stünden. Die Erläuterungen enthalten jedoch keine weiteren Angaben, aus denen der geschätzte Aufkommensentfall plausibel nachvollzogen werden kann – etwa eine Angabe der Ausgangsgrundlagen dieser Schätzung – oder nähere bezifferte Angaben zu den angesprochenen positiven volkswirtschaftlichen Effekten.

Der Einnahmenausfall soll sich aufgrund

- der Ausweitung des Gemeinnützigkeitsstatus (Lockerung des Unmittelbarkeitsanfordernisses),
- der steuerlichen Absetzbarkeit der Vermögensausstattung durch den Stifter,
- der Absetzbarkeit der Zuwendungen eigennütziger Privatstiftungen von der Zwischensteuer,



GZ 302.708/001-281/15

Seite 11 / 13

- der Befreiung von Zuwendungen von der Grunderwerbsteuer, der Grundbuchseintragungsgebühr und der Stiftungseingangssteuer

sowie weiterer geringfügiger Maßnahmen ergeben.

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen. Da finanzielle Auswirkungen jedenfalls wesentlich i.S.d. § 17 Abs. 2 BHG 2013 sind, hat aus dieser insbesondere hervorzugehen, wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern sein werden und wie diese finanziellen Auswirkungen zu bedecken sind.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA-FinAV sind 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.

Der RH weist zu den vorliegenden Erläuterungen kritisch darauf hin, dass diese

- keine näheren Angaben zur Herleitung des geschätzten Steuerausfalles, insb. hinsichtlich der Aufteilung auf die einzelnen Abgabenarten,
- keine Darlegung der Ausgangsgrundlagen (etwa durch Angabe der bisherigen Steuereinnahmen),
- keine Angaben, ob sich die „positiven volkswirtschaftlichen Effekte“ mit den Mindereinnahmen an Steuern i.H.v. 50 Mio. EUR jährlich die Waage halten, diese übersteigen oder – da das Spendenaufkommen in den letzten Jahren nach den Angaben in den Erläuterungen lediglich um durchschnittlich 30 Mio. EUR gestiegen ist – hauptsächlich zu „Steuererleichterungen für Stiftungen“ führen werden, sowie
- lediglich Angaben über Schätzungen der „positiven Nettoeffekte bilateraler Institutionen und multilateraler Organisationen“

enthalten.



Die Erläuterungen halten weiters fest, dass sich der Einnahmenausfall entsprechend den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes auf den Bund, die Länder und die Gemeinden aufteilt, weisen jedoch keine detaillierten Beträge zu dieser Aufteilung aus.

Darüber hinaus erfolgt in den Erläuterungen keine entsprechende Abschätzung des erwartbaren zusätzlichen Mehraufwands in der Verwaltung. Dieser kann sich etwa aus der neuen Aufgabe des Finanzamts Wien 1/23 (bzw. des Bundesfinanzgerichts im Rechtsmittelweg) ergeben, die Gründungserklärung einer Stiftung oder eines Fonds zu prüfen und mit Bescheid über die Erfüllung der Anforderungen der BAO (§ 9 Abs. 2 bis 4 BStFG 2015) abzusprechen. Ebenso werden allenfalls mögliche finanzielle Auswirkungen der Aufgaben des Rates für Forschung und Technologieentwicklung bei der sachverständigen Beurteilung gemeinnütziger Forschungstätigkeiten (§ 4a Abs. 11 EStG i.d.F.d. Entwurfs) nicht ausgewiesen.

Letztlich wird in den Erläuterungen auch nicht klar gelegt, welche gesellschaftlichen Gruppen unmittelbar (als Gründer bzw. Spender) bzw. mittelbar (als Begünstigte der Stiftungen und Fonds) Nutznießer der vorgeschlagenen Steuererleichterungen sein werden und welche gesellschaftlichen Wirkungen mit dem prognostizierten Steuer ausfall von 50 Mio. EUR jährlich erreicht werden sollen.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen sind somit mangels Vollständigkeit der Angaben, mangels Darstellung der Ausgangsgrundlagen sowie der zugrundeliegenden Berechnungsannahmen nicht plausibel nachvollziehbar dargestellt und entsprechen daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen - WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

4. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend weist der RH auf § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.g.F. hin, wonach den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde im vorliegenden Fall – trotz des mit den vorgeschlagenen Maßnahmen verbundenen Einnahmementfalls i.H.v. 50 Mio. EUR jährlich, der Änderung von sieben abgaberechtlichen Vorschriften und der Neuerlassung des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes – ohne nähere Begründung signifikant unterschritten.



GZ 302.708/001-2B1/15

Seite 13 / 13

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

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
i.V. Sektionschef Mag. Wolfgang Wiklicky
Leiter der Sektion 4
Bildung, Wissenschaft, Infrastruktur, Immobilien

F.d.R.d.A.:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. d. R. d. A.'.

1 Beilage