

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

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

Wien, 14. November 2016
GZ 301.090/012-2B1/16

Abgabenänderungsgesetz 2016, Verordnung betreffend Sammlungsgegenstände von überregionaler Bedeutung, Änderung der Verordnung, mit der die Anforderungen an eine elektronische Rechnung bestimmt werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) nimmt zu den mit Schreiben vom 28. Oktober 2016, GZ. BMF-010000/0027-VI/1/2016, übermittelten Entwürfen der im Betreff genannten Vorhaben im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. **Inhaltliche Bemerkungen**

1.1 **Zum Einkommensteuergesetz 1988**

(1) Das BMF plant eine Ausweitung von bestehenden Steuerbegünstigungen und erhöht damit die Komplexität des Steuerrechts. Zu verweisen ist auf die Regelungen über

- die Einführung einer weiteren Begünstigung für die verstärkte Nutzung von betrieblichen Elektrofahrzeugen für Gesellschafter-Geschäftsführer,
- bestimmte Stipendien und
- die Einführung einer steuerlichen Begünstigung zur Überbrückungsabgeltung der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse.

In diesem Zusammenhang verweist der RH 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“* (S. 190).

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“.

Im BFG 2016, BGBl. I Nr. 141/2015 findet sich der Hinweis auf ein einfaches und leistungsgerechtes Steuersystem ebenso (S. 194) wie das Wirkungsziel der Erarbeitung eines neuen Einkommensteuergesetzes (S. 200). Hingewiesen wird darauf, dass „im Rahmen der Expertengruppe zur Steuerreform und der politischen Arbeitsgruppe zur Steuerreform (. . .) Überlegungen für ein EStG 2016 akkordiert (wurden/werden)“.

Der RH merkt dazu kritisch an, dass das BMF mit dem vorgelegten Entwurf die angekündigte Neukodifizierung des Einkommensteuerrechts nicht vornimmt. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die, in seiner beiliegenden Stellungnahme zum Steuerreformgesetz 2015/2016 zitierten Schlussempfehlungen aus dem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3 (91/SN-129/ME XXV. GP S. 20 – 22).

(2) Der Gesetzgeber plant die Einführung der automatischen Berücksichtigung des Kinderfreibetrages bei Alleinerziehern und Unterhaltsabsetzberechtigten.

In seinem Bericht „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“ (Reihe Bund 2013/3) hat der RH auf den komplizierten Vollzug des Kinderfreibetrages und den daraus resultierenden hohen Verwaltungsaufwand hingewiesen (TZ 22). Im Sinne dieser Ausführungen befürwortet er die skizzierte Maßnahme.

1.2 Zum Umsatzsteuergesetz

Im Zusammenhang mit den Änderungen im Umsatzsteuergesetz verweist der RH auf die Schlussempfehlungen des Berichtes „Löschung von Abgabenrückständen“ (Bund 2016/2), die im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt wurden:

- (20) Es wäre darauf hinzuwirken, dass für alle Unternehmer, die zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um wirksame und zeitnahe Kontrollen zu ermöglichen. (TZ 14; ebenso bereits „Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern“, Reihe Bund 2014/1, TZ 23)
- (21) Unternehmer wären nach einer finanzbehördlichen Neuaufnahme grundsätzlich für einen bestimmten Zeitraum zur monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen zu verpflichten. (TZ 14)
- (22) Auf eine Gesetzesänderung, um die Umsatzsteuer von einem etwaigen Anfechtungsrisiko im Insolvenzverfahren auszuschließen, wäre erneut hinzuwirken. (TZ 14)

1.3 Zum Entwurf einer Verordnung betreffend Sammlungsgegenstände von überregionaler Bedeutung

Spenden an österreichische Museen sind als Sonderausgaben/Betriebsausgaben abzugsfähig. Ab 2017 ist dafür ein automatischer Datenaustausch vorgesehen. Das Museum ermittelt ein verschlüs-



GZ 301.090/012–2B1/16

Seite 3 / 6

seltes bereichsspezifisches Personenkennzeichen und übermittelt den Spendenbetrag unter Verwendung dieses Kennzeichens an die Finanzverwaltung. Dieser wird sodann automatisch in der Veranlagung berücksichtigt.

In seinem Bericht „Transparenz der Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3 führte der RH aus, dass *„der Nachweis über die Identifikation des Spenders und des Spendenempfängers verpflichtender Bestandteil jedes Begünstigungsantrages sein (sollte)“* (TZ 14). Vor dem Hintergrund dieser Aussage bewertet er die vorgeschlagene Regelung als positiv.

1.4 Zur Novelle zum Mineralölsteuergesetz 1995

Die geplanten Änderungen sehen vor, dass eine unversteuerte Abgabe und Betankung durch die Steuerlagerinhaber gegen Vorlage des Freischeines künftig generell nur an Linienflugunternehmen erfolgen soll. Anderen gewerblichen Flugunternehmen soll die Mineralölsteuerbefreiung über Antrag im Wege einer Steuervergütung gewährt werden.

Aus Grund der gewählten Vorgehensweise ist nicht auszuschließen, dass die Anzahl der Freischein- und Vergütungsverfahren bei den Zollämtern ansteigt. Über den daraus entstehenden Verwaltungsaufwand geben die Erläuterungen keinen Aufschluss.

Im Zusammenhang mit den Änderungen im Mineralölsteuergesetz verweist der RH auf die Schlussempfehlungen des Berichtes „System der Erhebung der Verbrauchsteuern“ (Bund 2016/15), die im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt wurden:

- (22) In Fortsetzung der im Stabilitätsgesetz 2012 normierten Reduzierung von Mineralölsteuerbegünstigungen wären die Höhe und Notwendigkeit der bestehenden Mineralölsteuerbegünstigungen gerade im Hinblick auf den Kontroll- und Verwaltungsaufwand für die Zollämter zu evaluieren.

Dabei wären vor dem Hintergrund des Zielkonflikts zwischen der ökologischen Förderung, dem Malversationspotenzial und dem erforderlichen Kontrollaufwand die Vielzahl an Steuersätzen und die Steuerbegünstigungen kritisch zu durchforsten sowie nach Kosten–Nutzen–Überlegungen zu evaluieren. Es wäre umfassend zu beurteilen, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht wurden, ob der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungs- und Kontrollaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu Ergebnissen steht und wie unbeabsichtigte Nebenwirkungen verhindert werden können. Auf dieser Grundlage wäre auf eine Verringerung der Steuersätze und darauf hinzuwirken, nicht erforderliche oder nicht mehr zeitgemäße Mineralölsteuerbefreiungen oder -begünstigungen entfallen zu lassen, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren. Um die weiterhin als erforderlich erachteten Förderzwecke nicht unberücksichtigt zu lassen, wären auch Alternativen zu den indirekten steuerlichen Förderungen — wie direkte Förderungen oder eine Erweiterung bzw. Anpassung ökologischer Vorgaben — zu evaluieren. (TZ 20, 21, 22)

- (23) Es wäre insbesondere zu evaluieren, ob zehn Jahre nach Einführung biogener Treibstoffe noch die Notwendigkeit einer Steuerbegünstigung als zusätzliche flankierende Maßnahme zur Unterstützung einer raschen Markteinführung von Biokraftstoffen besteht. (TZ 22)

- (24) Es wäre darauf hinzuwirken, dass Steuerbegünstigungen künftig nur mehr befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten, und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind. (TZ 22)
- (25) Für alle bisher nicht der Verbrauchsteuer unterliegenden Treibstoff-Substitutionsprodukte wären Kontrollmöglichkeiten insbesondere hinsichtlich der Mengen, der Verwendung und der stofflichen Zusammensetzung zu schaffen. Es wäre zu evaluieren, ob die Grundlagen dafür fortbestehen, dass diese Produkte in Österreich nicht der Mineralölbesteuerung unterliegen. (TZ 23)

1.5 Zur Novelle zum Transparenzdatenbankgesetz 2012

Im Hinblick auf seine Stellungnahme zum Ministerialentwurf, der dem Transparenzdatenbankgesetz 2012 (TDBG 2012), BGBl. I Nr. 99/2012 zugrunde lag (20/SN-387/ME XXIV. GP) verweist der RH auf die kompetenzrechtlich weiterhin unbefriedigende Lage. Die Einbeziehung des Förderungsbegriffes für direkte Förderungen des BHG 2013 in das TDBG 2012 erscheint grundsätzlich zweckmäßig. Ob sich dadurch wesentliche Änderungen gegenüber der bestehenden Rechtslage ergeben, ist allerdings unklar, weil weiterhin

- Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden in die Transparenzdatenbank nicht einbezogen werden, wodurch die Aussagekraft von Auswertungen wesentlich eingeschränkt werden (20/SN-387/ME XXIV. GP S. 12 f) und
- der Förderbegriff für direkte Förderungen des TDBG 2012 insgesamt umfassender ist als jener des BHG 2013 und mit der Qualifikation von Transferzahlungen als Förderungen noch umfassender wird.

Die undifferenzierte Zusammenfassung sehr unterschiedlicher Leistungen in einem sehr umfassenden Förderbegriff für direkte Förderungen ist aus Steuerungsgesichtspunkten problematisch. Zur Verbesserung der Steuerungsfunktion der Transparenzdatenbank wäre eine differenzierte Erfassung unterschiedlicher Leistungstypen anzustreben und

- Zahlungen auf Basis von gesetzlichen Ansprüchen und Ermessensleistungen gegeneinander abzugrenzen,
- Förderungen im engen Sinn, gesetzliche Finanzierungspflichten (z.B. für Universitäten), Zahlungen für Infrastrukturausbau oder Verkehrsleistungen und Mitgliedsbeiträge jeweils als abgegrenzte eigene Leistungsarten zu erfassen und
- Förderungen an Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände einzubeziehen (womit eine weitgehende Zusammenführung mit dem Förderbegriff des BHG 2013 für direkte Förderungen gelingen würde).

Im Zusammenhang mit steuerlichen Begünstigungen (indirekten Förderungen) sieht der vorliegende Entwurf weiterhin nur die Erfassung von taxativ aufgezählten ertragsteuerlichen Begünstigungen in die Transparenzdatenbank vor. Zur Verbesserung der Steuerungsfunktion der Transparenzdatenbank wäre die Einbeziehung aller steuerungsrelevanten steuerlichen Begünstigungen anzustreben.



GZ 301.090/012–2B1/16

Seite 5 / 6

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Den Erläuterungen zufolge haben die geplanten steuerlichen Begünstigungen im Bereich des Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetzes (Besteuerung der Hälfte des Überbrückungsgeldes mit 6 %) finanzielle Auswirkungen in Höhe von 2 Mio. EUR jeweils für die Jahre 2017 bis 2020. Im Übrigen würden in den weiteren Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 1 BHG 2013 keine wesentlichen Auswirkungen — somit auch keine finanziellen Auswirkungen — auftreten.

Der RH merkt dazu an:

(1) Nähere Informationen zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen in Höhe von 2 Mio. EUR fehlen. Die genannten Angaben sind daher nicht nachvollziehbar.

(2) Nach den Angaben des BMF, würden sich „aus dem Vorhaben (. . .) keine finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger (ergeben)“.

Die Einkommensteuer ist eine geteilte Bundesabgabe und kommt demnach dem Bund, den Ländern und den Gemeinden entsprechend dem Aufteilungsschlüsseln des FAG 2008 zugute.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass das BMF die finanziellen Auswirkungen der beabsichtigten Steuerbegünstigungen bei der Einkommensteuer für die Länder und Gemeinden nicht darstellt.

(3) Das Ziel 1 der WFA („Stärkung der Rechtssicherheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und Vollziehung“) verfolgt den Zweck, den Vollzug zu erleichtern und Beschwerdeverfahren zu verringern.

Der RH hält fest, dass die finanziellen Auswirkungen der zu erwartenden Erleichterungen im Vollzug nicht beziffert sind. Zudem ist unklar, ob die geplanten Änderungen des Mineralölsteuergesetzes 1995 zu zusätzlichen Verfahren bei den Zollämtern führen. Über den daraus entstehenden Verwaltungsaufwand geben die Erläuterungen ebenfalls keinen Aufschluss (s. Pkt. 1.4).

(4) Das Ziel 2 der WFA („Verwaltungsvereinfachung für Abgabepflichtige“) soll durch mehrere Maßnahmen erreicht werden, bei der Angabe zum Erfolg führen die Erläuterungen jedoch lediglich die Einführung einer Verfahrenshilfe im abgabenbehördlichen Verfahren (§ 292 BAO) an.

Der RH bemängelt, dass das BMF die damit verbundenen zu erwartenden Mehrkosten weder berechnet noch geschätzt hat.

(5) Das Ziel 3 der WFA („Senkung des CO₂-Ausstoßes durch verstärkte Nutzung von betrieblichen Elektrofahrzeugen“) soll dadurch erreicht werden, dass die steuerliche Förderung von Elektrofahrzeugen im Unternehmensbereich auf Gesellschafter-Geschäftsführer, die wesentlich am Unternehmen beteiligt sind, ausgedehnt wird. Nach den Erläuterungen seien „die daraus resultierenden budgetären Auswirkungen bereits in der WFA zum Steuerreformgesetz 2015/2016 berücksichtigt“ worden.

Es ist kritisch darauf hinzuweisen, dass das BMF die damit zu erwartenden Steuerausfälle weder berechnet noch geschätzt hat. Der Hinweis auf die WFA zum Steuerreformgesetz 2015/2016 ist nicht



GZ 301.090/012-2B1/16

Seite 6 / 6

zielführend, weil die nunmehr geplante Ausdehnung der Steuerbegünstigung auf Gesellschafter-Geschäftsführer nicht bekannt war und deshalb im, für die „Ökologisierung Dienst PKW“ veranschlagten Betrag von 50 Mio. EUR jeweils für die Jahre 2016 bis 2020 (129/ME XXV. GP S. 3) nicht enthalten sein konnte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen teilweise unvollständig und teilweise nicht nachvollziehbar sind und daher nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012 entsprechen.

3. Zur Darstellung der Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern

Die in § 17 BHG 2013 i.V.m. mit der WFA-Grundsatz-Verordnung und der WFA-Gleichstellungsverordnung vorgesehene Darstellung der Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern fehlt zur Gänze. Diese wäre jedenfalls bei den Änderungen im Einkommensteuergesetz 1988 — insbesondere beim Kinderfreibetrag — geboten.

4. Zur „Begutachtungsfrist“

Der RH weist darauf hin, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-GV), BGBl. II Nr. 489/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 67/2015, den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll.

Die vorliegenden Entwürfe wurden am 31. Oktober 2016 mit dem Ersuchen um allfällige Stellungnahme bis 14. November 2016 versendet. Somit stand lediglich eine Frist von zehn Arbeitstagen für eine Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verfügung. Diese Frist ist im Hinblick auf den Umfang der vorgeschlagenen Regelungen aus der Sicht des RH als nicht ausreichend zu bezeichnen.

Die im § 9 Abs. 3 WFA-GV genannte Frist von sechs Wochen wurde im vorliegenden Fall ohne nähere Angabe von Gründen signifikant unterschritten. Entgegen den Ausführungen im Anschreiben des BMF ist nach Ansicht des RH — grundsätzlich und über den vorliegenden Anlassfall hinausgehend — festzuhalten, dass nicht davon ausgegangen werden kann, „*dass keine Bedenken (gegen den vorliegenden Entwurf) bestehen*“, wenn innerhalb einer dermaßen kurzen Begutachtungsfrist keine Stellungnahmen zum übermittelten Entwurf beim versendenden Ressort einlangen.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

1 Beilage