



**Rechnungshof  
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesministerium für Finanzen  
Johannesgasse 5  
1010 Wien

Wien, 9. Mai 2019  
GZ 303.069/001-P1-3/19

**Bundesgesetz, mit dem das Digitalsteuergesetz 2020 erlassen und das Umsatzsteuergesetz 1994 geändert wird sowie Sorgfaltspflichten-Umsatzsteuerverordnung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 4. April 2019, GZ. BMF-010000/0016-IV/1/2019, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

**1. Inhaltliche Bemerkungen**

**1.1 Zum Digitalsteuergesetz 2020 (DiStG 2020)**

(1) Da in der EU bis dato keine Einigung über eine Einführung einer Digitalsteuer erzielt werden konnte, will Österreich mit dem vorliegenden Entwurf für ein Digitalsteuergesetz 2020 (DiStG 2020) eine nationale Digitalsteuer i.H.v. 5 % für im Inland erbrachte Online-Werbeleistungen für digitale Großkonzerne einführen.

§ 2 Abs. 1 letzter Satz DiStG 2020 sieht vor, dass Umsätze aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen nicht zur Berechnung der Umsatzgrenzen einzubeziehen seien. Der RH weist kritisch darauf hin, dass die Erläuterungen zu dieser Bestimmung keine näheren Ausführungen oder Begründungen enthalten.

(2) Der Vorschlag orientiert sich auch am Digital-Advertising-Tax-Vorschlag, der im März 2019 auf EU-Ebene nicht die Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten erzielen konnte. Nunmehr soll Digitalsteuer auf Online-Werbung für Konzerne mit einem weltweiten Umsatz von zumindest 750 Mio. EUR im Jahr eingehoben werden. Als zusätzliche Voraussetzung müssen mindestens 25 Mio. EUR digitaler Werbeumsatz im Jahr in Österreich erzielt werden.

Damit erfolgt keine Ausdehnung der Werbeabgabe auf Onlinewerbung, sondern es wird eine Digitalsteuer für Großkonzerne eingeführt. Der Steuersatz von 5 % entspricht jenem für die Werbeabgabe lt. Werbeabgabengesetz 2000, BGBl. I Nr. 29/2000 i.d.g.F.

Der RH weist dazu darauf hin, dass das in den Erläuterungen angeführte „Ungleichgewicht“ zwischen traditioneller Printwerbung und digitaler Werbung mit dem vorgelegten Entwurf nur zum Teil beseitigt wird, da digitale Werbeumsätze bei Unterschreiten der Umsatzgrenzen gemäß § 2 Abs. 1 des Entwurfs zum Digitalsteuergesetz 2020 – im Gegensatz zu Printwerbung – weder der Werbeabgabe noch der Digitalsteuer unterliegen sollen.

(3) Eine Onlinewerbeleistung gilt gemäß § 1 Abs. 1 DiStG 2020 als im Inland erbracht, wenn sie auf dem Gerät eines Nutzers mit inländischer IP-Adresse erscheint und sich ihrem Inhalt und ihrer Gestaltung nach (auch) an inländische Nutzer richtet.

Der RH weist darauf hin, dass die Erläuterungen zur Frage der Ermittlung und Nutzung von IP-Adressen der „Empfänger“ von Onlinewerbung für die Einhebung der Digitalsteuer keine Ausführungen im Hinblick auf datenschutzrechtliche Vorschriften enthalten.

(4) Das Finanzamt für Großbetriebe soll für die Erhebung der Digitalsteuer zuständig werden (§ 5 Abs. 4 DiStG 2020). Dafür wäre sicherzustellen, dass es die Voraussetzungen für die Besteuerung überprüfen kann, wenn die Sachlage strittig sein sollte. Aus der Sicht des RH lässt der vorliegende Entwurf Fragestellungen hinsichtlich des Vollzugs der Bestimmungen offen. Insbesondere ist für den RH nicht nachvollziehbar, wie das Finanzamt von den relevanten Informationen Kenntnis erlangt und wann Tatbestände (z.B. Inlandsbezug, weltweiter Umsatz, grenzüberschreitende Werbeleistungen) verwirklicht werden.

Die mit dem Vollzug der Digitalsteuer verbundenen Mehraufwendungen für das Personal in der Bundesfinanzverwaltung wurden in den Materialien nicht kalkuliert.

## 1.2 Zum Umsatzsteuergesetz

Der Entwurf sieht auch in den Bereichen „*sharing economy*“ und Onlineversandhandel Maßnahmen vor, die Wettbewerbsverzerrungen vermeiden sollen. Online-Vermittlungsplattformen sollen dazu verpflichtet werden, Daten über Dienstleistungen im Bereich der „*sharing economy*“, die über sie abgewickelt werden („*Vermieter*“, Leistungsort, Zahlungsbeträge etc.), die für die Abgabenerhebung relevant sind, aufzuzeichnen und an die Bundesfinanzverwaltung zu übermitteln. Die Meldeverpflichtung soll außerdem mit einer Haftung für die Plattformbetreiber bei nicht versteuerten Umsätzen im Falle einer diesbezüglichen Sorgfaltspflichtverletzung verbunden werden (§ 18 Abs. 11 und 12 und § 27 Abs. 1 UStG 1994).

Der Entwurf zum UStG 1994 geht in diesem Punkt über die bloße Umsetzung der EU-Vorgaben hinaus; dies erscheint lt. Gesetzesmaterialien erforderlich, weil Plattformen (Online-Marktplätze) keine Informationsverpflichtungen gegenüber den österreichischen Steuerbehörden haben und nur durch diese in Verbindung mit einer Haftungsbestimmung bei Sorgfaltspflichtverletzungen die korrekte Besteuerung der zugrundeliegenden Leistungen im Inland gewährleistet werden kann.

Zur effizienten Durchsetzung der korrekten Besteuerung soll eine Aufzeichnungsverpflichtung für elektronische Schnittstellen (z.B. Marktplätze, Plattformen etc.) vorgesehen werden, die Lieferungen oder sonstige Leistungen im Inland unterstützen und die nicht aufgrund § 3 Abs. 3a UStG 1994 oder aufgrund Art. 9a VO (EU) 282/2011 i.d.g.F. selber die Steuer für diese Umsätze schulden. Dies könnte beispielsweise im Rahmen der „*sharing economy*“ vorliegen, wenn Beherbergungsumsätze über eine Plattform vermittelt

werden, oder bei innergemeinschaftlichen Versandhandelslieferungen durch in der Union niedergelassene Unternehmer. Die Aufzeichnungen sind auf Verlangen dem zuständigen Finanzamt elektronisch zur Verfügung zu stellen. Durch diese Regelungen soll eine Durchsetzung der korrekten Besteuerung beim Steuerschuldner erleichtert werden. Bei Sorgfaltspflichtverletzungen soll die Schnittstelle für die Steuer haften. Der Bundesminister für Finanzen hat per Verordnung festzulegen, wer als Beteiligter im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist, wann eine solche Sorgfaltspflichtverletzung vorliegt und welche Informationen aufgezeichnet werden müssen. Dies erfolgt durch die im Gesetzespaket ebenfalls enthaltene Sorgfaltspflichten-Umsatzsteuerverordnung (Sorgfaltspflichten-UStV). Zudem werden die Informationen, welche von Online-Plattformen übermittelt werden, auch anderen Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt, sofern diese über eine entsprechende gesetzliche Grundlage verfügen.

Ebenfalls von der Aufzeichnungsverpflichtung umfasst sind für das Jahr 2020 jene elektronischen Schnittstellen, die ab 1. Jänner 2021 in Umsetzung der EU-Vorgaben nach § 3 Abs. 3a UStG so behandelt werden, als ob sie Gegenstände selbst empfangen und geliefert hätten und damit selbst Steuerschuldner werden.

Nach Ansicht des RH erscheint diese Maßnahme geeignet, bisher nicht deklarierte Steuerbemessungsgrundlagen aufzudecken und damit Steuergerechtigkeit und Wettbewerbsgleichheit herzustellen. Allerdings verweist er kritisch auf die in § 3 Sorgfaltspflichten-UStV verwendeten Betragsgrenzen, da die Materialien keine Erwägungen zur Festsetzung dieser Grenzen enthalten. Auch geben die Erläuterungen keine Begründung zur Zweckmäßigkeit und Sachlichkeit der Abstufung der Sorgfaltspflichten der Unternehmer nach Maßgabe des Umsatzvolumens.

## 2. Sonstiges

- In § 26a Abs. 1 UStG 1994 fehlt ein Wort: „Für die Einfuhr von Waren, [...] kann die Person, die die Gegenstände [...] im Inland dem Zoll gestellt hat, [...] in Anspruch nehmen.“
- Der gesamte Entwurf zur Änderung des UStG 1994 verwendet an zahlreichen Stellen durchgängig den Begriff „Sonderregelung“. Einzig in der Überschrift vor § 25b UStG 1994 ist von einer „Sonderregel“ die Rede. Eine einheitliche Verwendung wäre zweckmäßig.
- Erläuterung zur Verordnung: „[...] wenn das Entgelt, dass sie vom Lieferanten [...].“ Statt „dass“ müsste es „das“ lauten.

## 3. Weitere Empfehlungen des RH zum Umsatzsteuergesetz

Aus Anlass der vorliegenden Begutachtung weist der RH auf folgende Schlussempfehlungen (SE) zweier Berichte hin, die im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt werden, deren Umsetzung jedoch zur Erreichung des mit dem Entwurf verfolgten Ziels der „Förderung der Steuergerechtigkeit und Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen“ maßgeblich beitragen könnten.

„Löschung von Abgabenrückständen“, Reihe Bund 2016/2, SE 19

- „Angesichts der für den Bund entstandenen Umsatzsteuerausfälle durch in Rechnung gestellte und nicht abgeführte Umsatzsteuer wären legislative Maßnahmen in der EU voranzutreiben, welche die

*Rechnungslegung der Umsatzsteuer bzw. Zahlungsflüsse hinsichtlich der Umsatzsteuer in der Unternehmerkette verhindern. (TZ 14)“*

„Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteueridentifikations-Nummern; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2018/23, SE 9 und 10

- *„Es wäre darauf hinzuwirken, dass für alle Unternehmerinnen und Unternehmer, die zur Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um die Grundlage für eine wirksame, auf aktuelleren Daten basierende Risikoanalyse zu schaffen, die so zu einer Steigerung der Effizienz der Betrugsbekämpfung beiträgt. (TZ 10)“*
- *„Im Falle der Beibehaltung der bisherigen Rechtslage mit unterschiedlichen Voranmeldungszeiträumen sollten steuerlich neu erfasste Unternehmerinnen und Unternehmer (Neuaufnahmen) zumindest für das erste Geschäftsjahr zur Abgabe monatlicher Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet werden. (TZ 10)“*

Der RH regt daher aus Anlass der Begutachtung neuerlich eine Berücksichtigung der o.a. Empfehlungen an.

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

##### **4.1 Allgemeines**

(1) Den Erläuterungen zufolge soll das Vorhaben „dem Wirkungsziel ‚Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs durch eine einfache, transparente und leistungsgerechte Gestaltung des Steuersystems im internationalen Kontext unter Wahrung eines angemessenen Abgabenaufkommen.‘ der Untergliederung 16 Öffentliche Abgaben im Bundesvoranschlag des Jahres 2019“ beitragen. Der Zeitpunkt der internen Evaluierung der gesetzlichen Maßnahmen ist für 2025 geplant.

Die Materialien enthalten dazu den Hinweis, dass „für eine interne Evaluierung (...) keine gesonderten Vorbereitungen notwendig (sein).“ Die beabsichtigte Evaluierungsmethode wird nicht angesprochen.

(2) Die WFA führt sechs Maßnahmen an, davon finden sich aber nur fünf in der detaillierten Darstellung der finanziellen Auswirkungen. Nicht angeführt ist dort die Maßnahme 6 („Entfall der Lieferschwelle beim Versandhandel“). Kritisch ist zu vermerken, dass die Materialien allfällige Erträge aus der Ausweitung des One-Stop-Shop nicht anführen.

Weiters werden die Maßnahmen 2 („Abschaffung der Steuerbefreiung bei Lieferungen von Waren aus Drittländern bis 22 EUR“) und 3 („Online-Plattformen werden für Waren aus Drittstaaten zu Steuerschuldern“) für jedes Jahr nur in einer Summe und nicht getrennt dargestellt. Die Berechnungsgrundlagen wurden nicht angegeben.

### (3) Finanzielle Auswirkungen im Hinblick auf den Aufwand für den Bund:

#### – Werkleistungen

Das BMF erwartet sich für 2019 Kosten für Werkleistungen i.H.v. 1,10 Mio. EUR. Es handelt sich um Kosten für die Ausweitung des One-Stop-Shop auf B2C Dienstleistungen und Versandhandelsumsätze. Die Bedeckung erfolge „gem. BFG 2019“. Der RH gibt zu bedenken, dass der Entwurf für ein BFG 2019 am 21. März 2018 im Parlament einlangte. Mangels näherer Ausführungen können die Angaben des BMF nicht nachvollzogen werden.

Überdies fehlen nähere Angaben zu den Berechnungsgrundlagen.

#### – Personalaufwand

Sämtliche Maßnahmen des Digitalsteuerpaketes inklusive der Umsetzung der EU-Vorgaben (Einführung einer Digitalsteuer, Meldepflichten der Online-Plattformen, Ausweitung des MOSS; Wegfall der Steuerbefreiung für Kleinsendungen, Wegfall der Lieferschwelle, Einfuhr-Versandhandel, ...) werden nach Ansicht des RH zu einem erhöhten Arbeitsaufwand in der Bundesfinanzverwaltung führen. Dies wird insbesondere die Spezialteams im jetzigen Finanzamt Graz-Stadt, im künftigen Zollamt Österreich sowie die im BMF angesiedelten Personalressourcen für IT-Angelegenheiten betreffen.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass die Materialien keine Ausführungen zu den daraus resultierenden Auswirkungen auf den Personalaufwand in der Bundesfinanzverwaltung enthält. Nach seiner Ansicht fehlt eine plausible Darstellung des notwendigen Personals, das aufgrund der zusätzlichen Informationen und Steuerbemessungsgrundlagen für Kontroll- und Überprüfungshandlungen erforderlich wäre.

## 4.2 Digitalsteuer

Die Erträge aus der Digitalsteuer sollen 2020 25 Mio. EUR betragen und bis zum Jahr 2023 kontinuierlich auf 34 Mio. EUR steigen.

Das BMF beabsichtigt, davon „jährlich 15 Millionen Euro zur Finanzierung des digitalen Transformationsprozesses österreichischer Medienunternehmen einzusetzen“ (§ 8 Abs. 4 DiStG 2020). Das BMF bezeichnet diese Gelder, die dem Detailbudget 10.01.01 zugute kommen sollen, als „Transferaufwand“.

Die Materialien enthalten keine näheren Angaben über die beabsichtigte Verwendung der 15. Mio. EUR. Die Erläuterungen führen lediglich aus, dass der „Ausbau der Digital-Angebote sowie deren konstante Weiterentwicklung an das sich stetig ändernde Nutzerverhalten durch diese Mittel gefördert werden soll“. Die erforderlichen Mittel sollen „gemäß dem Grundsatz 'Geld für Wandel' [...] zur Verfügung stehen“.

Der RH weist darauf hin, dass das BMF mit diesen Formulierungen weder die beabsichtigten Vorhaben konkretisiert noch einen allfälligen Begutachtungsentwurf des BKA angeschlossen hat. Die Angaben über den Transferaufwand sind daher weder dem Grunde noch der Höhe nach nachzuvollziehen. Insbesondere

kann mangels ausreichender Informationen nicht beurteilt werden, ob die geplante Zweckbindung sparsam, wirtschaftlich und/oder zweckmäßig ist.

Überdies wird festgehalten, dass die ressortübergreifende Finanzierung lt. Entwurf unbefristet gelten soll. Analog zu den Berichten über Steuerbegünstigungen bei den Ertragsteuern („Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, TZ 5, und „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, TZ 5) sollte einer Querfinanzierung mit Ablaufdatum der Vorzug gegeben werden, um dem Gesetzgeber die Möglichkeit einzuräumen, vor einer allfälligen Weiterführung der Maßnahme eine Evaluierung durchzuführen.

#### 4.3 Umsatzsteuer

Die Erträge aus den Maßnahmen im Bereich der sogenannten „*sharing economy*“ (wie bspw. airbnb) werden mit 30 Mio. EUR pro Jahr angegeben. Eine Berechnungsgrundlage fehlt.

#### 4.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend hält der RH zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen fest, dass

- Erträge (z.B. aus der Ausweitung des One-Stop-Shop) nicht anführt werden,
- Berechnungsgrundlagen nicht dargestellt werden und
- Ausführungen zum zusätzlichen Personalaufwand fehlen.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:  
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

