

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Wien, 28. Mai 2019
GZ 303.083/001-P1-3/19

Abgabenbetrugsbekämpfungsgesetz 2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 8. Mai 2019, GZ: BMF-010000/0024-IV/1/2019, erfolgte Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. EU-Meldepflichtgesetz

(1) Mit dem neuen EU-Meldepflichtgesetz soll EU-Recht in nationales Recht umgesetzt werden. Ziel ist die Ausweitung der „*Transparenz im direkten Steuerbereich*“ zwecks „*Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung im Binnenmarkt*“. Die Mitgliedstaaten sollen in die Lage versetzt werden, „*zeitnah gegen schädliche Steuerpraktiken vorzugehen und Schlupflöcher zu schließen*“.

Der RH bewertet Initiativen, mit denen eine gerechtere Besteuerung erreicht werden kann, als positiv.

(2) Als zuständige Behörde soll das Central Liaison Office (CLO) benannt werden. Das CLO soll damit weitere Aufgaben übertragen erhalten.

2. Produktpirateriegesetz 2020 (PPG 2020)

2.1 Grundsätzliche Anmerkung

Grundlage des vorliegenden Entwurfs ist die Verordnung (EU) 608/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 (EU-Produktpiraterie-VO 2014), grundsätzlich gültig ab 1. Jänner 2014, zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates. Letztere bildete die Grundlage für das Produktpirateriegesetz 2004, das mit dem Produktpirateriegesetz 2020 aufgehoben werden soll.

Verschiedene Bestimmungen im Produktpirateriegesetz 2004 waren bereits mit Inkrafttreten der Bestimmungen in der unmittelbar anwendbaren EU-Produktpiraterie-VO 2014 gegenstandslos geworden.

2.2 Zu § 2 PPG 2020 (zuständige Zolldienststelle)

Die (Neu-)Regelung über die zuständige Zolldienststelle wird durch die Organisationsreform der Bundesfinanzverwaltung mit 1. Jänner 2020 notwendig. Das bis dahin zuständige Competence Center Gewerblicher Rechtsschutz in Villach wird dann Teil des Zollamts Österreich. Die in § 2 vorgesehene Einrichtung und Kundmachung der zuständigen Zolldienststelle durch die Vorständin bzw. den Vorstand des Zollamtes Österreich sollte daher unmittelbar mit Inkrafttreten des § 2 PPG 2020 erfolgen, um Doppel- bzw. Nichtzuständigkeiten auszuschließen.

2.3 Zu § 5 PPG 2020 (Kosten)

Die Regelung stellt klar, dass Österreich die in Art. 29 Abs. 1 EU-Produktpiraterie-VO 2014 geregelte Kostenerstattung auf Verlangen umsetzt. Für die Zollbehörde entstehen somit keine Kosten. Überdies sieht § 5 Abs. 3 PPG 2020 folgende Regelung vor: „*Von der Festsetzung von Kosten [...] kann Abstand genommen werden, wenn der behördliche Verwaltungsaufwand außer Verhältnis zur Höhe der festzusetzenden Kosten steht*“. Diese, der Verwaltungsvereinfachung dienende Regelung soll v.a. bei Kleinsendungen zur Anwendung kommen, die nach einer Lagerung bei einer Zollstelle gesammelt vernichtet werden.

Der RH merkt dazu an, dass weder die EU-Produktpiraterie-VO 2014 noch die Erläuterungen näher auf die Wortwahl „*außer Verhältnis*“ eingehen. Eine entsprechende Konkretisierung sollte daher – in Anlehnung an Regelungen im Zollrecht (z.B. Art. 88 VO (EU) 952/2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union i.V.m. § 14 ZollR-DV 2004, BGBl. II 184/2004 i.d.g.F.) – zumindest als Auslegungshilfe in den Erläuterungen festgelegt werden.

3. Finanzstrafgesetz

3.1 Allgemein

(1) Das BMF beabsichtigt, die Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (PIF-RL) in nationales Recht umzusetzen.

Gemäß Art. 17 Abs. 1 PIF-RL haben die Mitgliedstaaten bis 6. Juli 2019 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zu erlassen und zu veröffentlichen.

(2) Der RH bewertet Initiativen des BMF, die – aus Gründen der General- und Spezialprävention – zu einer größeren Steuergerechtigkeit und Steuerehrlichkeit führen, als positiv.

3.2 Zu § 49c FinStrG (Strafbarkeit von Verstößen gegen eine Meldepflicht)

Art. 25a der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen i.d.F. der Richtlinie 2018/822/EU verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erlassung von Vorschriften über Sanktionen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen.

§ 49c FinStrG sieht im vorsätzlichen Verstoß gegen eine Meldepflicht nach den Bestimmungen des 2. Hauptstücks des EU-MPFG eine Finanzordnungswidrigkeit.

Der RH weist darauf hin, dass das Gemeinsamer Meldestandard-Gesetz (GMSG, BGBl. I Nr. 116/2015 i.d.g.F.), aufgrund einer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung der Common Reporting Standards, die Basis für weiterführende europarechtliche und nationale Rechtsakte zum automatischen Informationsaustausch darstellt. Die EU setzt den weiterführenden automatischen Informationsaustausch insbesondere durch die EU-Amtshilferichtlinie (DAC) um. Verstöße gegen die Meldepflichten im GMSG werden strenger sanktioniert, sie stellen „Finanzvergehen“ (mit höherem Strafausmaß, siehe § 107 GMSG) dar. Hingegen ist laut vorliegendem Gesetzesentwurf ein Verstoß gegen die Meldepflichten gemäß EU-MPFG im FinStrG als „bloße“ Finanzordnungswidrigkeit zu ahnden (dies gilt auch für Meldepflichtverstöße bei länderbezogenen Berichten gemäß § 8 Abs. 1 VerrechnungspreisdokumentationsG, BGBl. I Nr. 77/2016 i.d.g.F.).

Der RH kann dem Gesetzesentwurf keine nachvollziehbare Begründung entnehmen, weshalb ein Verstoß gegen Meldepflichten aufgrund der EU-Richtlinien zum automatischen Informationsaustausch weniger abschreckend sanktioniert sein sollte, als ein Verstoß gegen die Meldepflichtbestimmungen des GMSG.

4. Bundesabgabenordnung

4.1 Zu § 158 Abs. 4f BAO (Dolmetsch- und Sachverständigenleistungen)

Im Falle von Leistungen von Dolmetschern und/oder Sachverständigen ist die Buchhaltungsagentur verpflichtet, dem BMF bestimmte Informationen für Zwecke der Abgabenerhebung zu übermitteln.

Die Maßnahme geht auf eine Kritik des RH zurück, dass Dienststellen des BMI trotz Fehlens zentraler Rechnungsbestandteile die von den Leistungserbringern vorgelegten Gebührennoten als sachlich und rechnerisch richtig bestätigten und zur Zahlung an die Buchhaltungsagentur weiterleiteten (Bundesrechnungsabschluss 2015 Textteil Band 3, S. 248 ff.).

Die geplante Maßnahme wird daher ausdrücklich befürwortet.

4.2 Zu § 241a BAO (Rückforderungen)

(1) Das BMF beabsichtigt, zu Unrecht bzw. rechtsgrundlos erlangte Leistungen auf zweifelsfreier gesetzlicher Basis im Rahmen des Verwaltungsrechts rückfordern zu können.

Der RH hat zu diesem Problem bereits in seinem Bericht „Kapitalertragsteuer–Erstattungen nach Dividendenausschüttungen“, Reihe Bund 2018/35, TZ 21, thematisiert: *„Die jahrelang fehlenden Bescheide bei Stattgaben führten zu einer vermeidbaren Rechtsunsicherheit, zumal rechtlich unklar ist, wie die Republik Österreich [...] in solchen Fällen rechtswirksam – im Rahmen des Verwaltungs– oder des Zivilrechts – allfällige Rückforderungsansprüche im Zuge nachträglicher Verfahrensaufrollungen geltend machen konnte“*. Demzufolge empfahl er, *„die bestehenden Rechtsunsicherheiten bei Antragsverfahren mit fehlenden Bescheiden gemeinsam mit externen Experten – wie etwa der Finanzprokuratur – aufzuklären und zu beheben“*.

Angesichts der geplanten gesetzlichen Klarstellung wird die zit. Empfehlung im Entwurf berücksichtigt.

(2) Allerdings gibt der RH zu bedenken, dass mit der rechtlich einwandfreien Abklärung der Rückzahlungsverpflichtung nicht automatisch die erfolgreiche Durchsetzung dieses Rechtsanspruchs verbunden sein muss.

Auf diesen Umstand hat der RH im zit. Bericht in TZ 12 hingewiesen. Nach den Angaben des BMF bestand nämlich nur mit 30 europäischen Staaten eine umfassende Vollstreckungsamtshilfe.

Deshalb empfahl der RH dem BMF, mit jenen Staaten Verhandlungen aufzunehmen, mit denen keine umfassende Vollstreckungsamtshilfe vereinbart war, um bestehende österreichische Rechtsansprüche durchsetzen zu können.

Die Empfehlung, die mit der Umsetzung der geplanten BAO–Änderung noch weiter an Bedeutung gewinnen wird, ist mit dem vorgelegten Entwurf nicht berücksichtigt.

5. Umsatzsteuergesetz 1994

§ 21 Abs. 10a UStG sieht vor, dass Personen, die keine Unternehmer sind, aber Umsatzsteuer nach § 11 Abs. 14 UStG (wer in einer Rechnung einen Steuerbetrag gesondert ausweist, obwohl er eine Lieferung oder sonstige Leistung nicht ausführt oder nicht Unternehmer ist, schuldet diesen Betrag) schulden, den gleichen Erklärungsverpflichtungen, das sind

- Verpflichtung zur Einreichung einer Voranmeldung (Abs. 1 und 2);
- Festsetzung der Steuer durch das Finanzamt bei Unterlassung der Einreichung, Unvollständigkeit oder Unrichtigkeit der Voranmeldung (Abs. 3);
- Veranlagung zur Steuer (Abs. 4 und 5);

wie Unternehmer unterliegen.

Der RH merkt im Hinblick auf die Einreichung von Umsatzsteuer–Voranmeldungen an, dass er in der Vergangenheit wiederholt darauf hinwies, dass eine wirksame Risikoanalyse zur Bekämpfung von Steuerbetrug eine breite Basis auswertbarer Daten erfordere. Er bewertet daher dieses Vorhaben als positiv.

6. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) Es ist positiv hervorzuheben, dass die WFA die finanziellen Auswirkungen einzelner Maßnahmen gesondert und jeweils für die Bundes-, die Länder- und die Gemeindehaushalte dargestellt hat (S. 11 ff.).

(2) Zu kritisieren ist die unsystematische und wenig transparente Darstellung der finanziellen Auswirkungen, weil die auf den Seiten 6 ff. angeführten und fortlaufend nummerierten Maßnahmen keine Entsprechung in der zahlenmäßigen Darstellung gefunden haben. Die Reihenfolge der Maßnahmen stellt sich nämlich auf S. 11 wie folgt dar: 7, 8 und 5, das sind drei von elf Maßnahmen.

Damit ist auch ersichtlich, dass die Materialien zu den Maßnahmen 1 (Strafverschärfung bei Steuer- und Zolldelikten), 2 (Sanktionierung von grenzüberschreitendem Umsatzsteuerkarussellbetrug), 3 (Ausweitung der Ermittlungskompetenz der Finanzstrafbehörden), 4 (Rückforderung zu Unrecht erhaltener Steuerrückerstattungen), 6 (Ahndung von Pflichtverletzungen von digitalen Vermittlungsplattformen), 9 (Anpassung des Produktpirateriegesetzes), 10 (Ausweitung der Eintreibungsmöglichkeiten für Abgabenbehörden) und 11 (Anpassung des Gemeinsamer Meldestandard-Gesetzes an die Vorgaben des Global Forum) keine Angaben im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen enthalten.

Aus der Sicht des RH ist bei einer Ausweitung der Ermittlungs- und Strafkompetenz der Abgabenbehörden mit höheren Strafgeldern und Steuereinnahmen und damit mit finanziellen Auswirkungen zu rechnen.

(3) Die WFA macht keine näheren Angaben zur Herleitung der Zahlen.

- Dies gilt insbesondere für die Wirkungen der drei in WFA S. 11 angeführten Maßnahmen, die die Materialien für jede Gebietskörperschaft Beträge auf 100 EUR genau darstellen.
- Unklar ist auch, wie das BMF die voraussichtlichen Zahlungen für Werkleistungen herleitet. Das BMF spricht i.Z.m. der Umsetzung des EU-Meldepflichtgesetzes von Aufwendungen für den Bund von insgesamt rd. 270.000 EUR (2020 und 2021), um das erforderliche IT-Verfahren zu entwickeln. Für den laufenden Betrieb erwartet sich das BMF 10.000 EUR pro Jahr (bzw. 5.000 EUR im Jahr 2020).
- Das BMF rechnet i.Z.m. dem neuen EU-Meldepflichtgesetz mit rd. 1.000 Meldungen pro Jahr (WFA S. 13). Die Meldungen sollen überwiegend über FinanzOnline übermittelt werden, das BMF erwartet sich nur rd. 10 Fälle in Papierform. Das daraus resultierende Mehraufkommen soll rd. 25 Mio. EUR für die Jahre 2021 bis 2023 betragen, somit durchschnittlich rd. 25.000 EUR pro Fall. Für das Jahr 2020 rechnet das BMF mit einem Mehraufkommen von 12,5 Mio. EUR.

Nähere Angaben zu den Zahlen sowie Kalkulationsgrundlagen fehlen. Die WFA ist somit nicht nachvollziehbar.

(4) Mangels Hinweise auf Änderungen bei den Personalressourcen erwarten sich die Materialien keine Auswirkungen für den Vollzug.

Die WFA (S. 4) spricht zu den Änderungen des FinStrG jedoch von einer „Anpassung der Mindesthöchststrafdrohungen“ der „Schaffung eines neuen Tatbestandes betreffend grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrug“ und von „Mindestvorschriften in Bezug auf Verfahrensgarantien für Jugendliche“. Außerdem

gäbe es „bei Verstößen gegen die im Umsatzsteuergesetz vorgesehenen Aufzeichnungs-, Aufbewahrungs- oder Übermittlungspflichten für elektronische Schnittstellen keine Strafmöglichkeiten“. Zudem beabsichtigt das BMF mit der in der WFA genannten Maßnahme 3 eine „Ausweitung der Ermittlungskompetenz der Finanzstrafbehörden“ (S. 7).

Weiters ist zu bedenken, dass der gesamte Vollzug des neuen EU-Meldepflichtgesetzes mit dem Austausch von steuerlich relevanten Informationen über das Central Liaison Office (CLO), das im Rahmen der Steuerfahndung tätig ist, abgewickelt werden soll (§ 20 Abs. 1 EU-MPFG „das zentrale Verbindungsbüro“), welches dadurch neue Aufgaben mit nicht ausgewiesenen Folgen für die dafür erforderlichen Ressourcen erhalten soll.

(5) Zusammenfassend hält der RH zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen fest, dass

- Berechnungsgrundlagen nicht dargestellt werden und
- Ausführungen zu diversen geplanten Maßnahmen 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.

(6) Der RH wies in der Vergangenheit in Berichten des RH wiederholt auf die prekäre Personalsituation in der Finanzverwaltung hin, und empfahl dem BMF dazu, eine Personalbedarfserhebung durchzuführen (z.B. „Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer“ Reihe Bund 2009/13, TZ 21; „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“, Reihe Bund 2014/14, TZ 29; „Kapitalertragsteuer-Erstattungen nach Dividendenausschüttungen“, Reihe Bund 2018/35, TZ 22).

7. Zur Begutachtungsfrist

Abschließend verweist der RH darauf, dass gemäß § 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., den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Frist wurde im vorliegenden Fall mit einer Begutachtungsfrist von 16 Arbeitstagen ohne nähere Angabe von Gründen entgegen der o.a. Verordnung signifikant unterschritten.

Mit dem vorgelegten Begutachtungsentwurf sollen zwei Steuergesetze neu erlassen und fünf Steuergesetze geändert werden. Insgesamt legt das BMF 85 Seiten zur Begutachtung vor.

Es ist zu kritisieren, dass das BMF bei einer derart kurzen Begutachtungsfrist für ein derart umfassendes Konvolut wohl nicht von der Vermutung ausgehen kann, dass keine Bedenken bestehen, falls bis zum 28. Mai 2019 „keine Stellungnahme eingelangt ist (...)“.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:

Blat