



Rechnungshof
Österreich



Unabhängig und objektiv für Sie.

Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Wien, 9. Mai 2025
GZ 2025-0.343.189

Bundesgesetz, mit dem das Einkommensteuergesetz 1988, das Stiftungseingangssteuergesetz, das Umsatzsteuergesetz 1994, das Grunderwerbsteuergesetz 1987, die Bundesabgabenordnung, das Glücksspielgesetz, das Bundesgesetz über den Energiekrisenbeitrag-Strom und das Bundesgesetz über den Energiekrisenbeitrag-fossile Energieträger geändert werden (BBG 2025 – Abgabenrecht)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 2. Mai 2025, GZ: 2025-0.282.905, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Mit dem zur Begutachtung vorliegenden Budgetbegleitgesetz 2025 – Abgabenrecht sollen eine Reihe von Maßnahmen gesetzt werden. Diese umfassen das Aussetzen des letzten Drittels der Inflationsanpassung im Rahmen der kalten Progression, die Aussetzung der jährlichen Inflationsanpassung des Kinderabsetzbetrages, ein Lückenschluss bei der Grunderwerbsteuerpflicht von Immobilientransaktionen, die Einführung eines Umwidmungszuschlages bei Grundstücksveräußerungen, die Anhebung der Stiftungseingangssteuer, die Erweiterung der verpflichtenden elektronischen Zustellung, die Anhebung von Glücksspielabgaben, eine Erhöhung der Basispauschalierung inkl. Vorsteuerpauschale, die Erhöhung des Pendlereuros, Ermöglichung einer steuerfreien Mitarbeiterprämie, eine Umsatzsteuerbefreiung für Frauenhygieneartikel und Verhütungsmittel sowie Regelungen betreffend die Energiekrisenbeiträge Strom sowie fossile Energieträger. Hauptziele des Entwurfs sollen ein Beitrag zur Budgetkonsolidierung bzw. Förderung der Steuergerechtigkeit und eine Entlastung und Stärkung von Unternehmen sowie deren Beschäftigten sein.

Angesichts des hohen staatlichen Defizits unterstützt der RH umfassende Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts. Nachhaltige öffentliche Finanzen in Österreich sind eine unabdingbare Voraussetzung für künftige Handlungsspielräume:

Die aktuelle Budgeterstellung erfolgte vor dem Hintergrund großer Herausforderungen unter hohem Zeitdruck. Dennoch weist der RH einleitend kritisch darauf hin, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben, BGBl. II 489/2012 i.d.g.F., den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Weiters ist darauf hinzuweisen, dass auch dem Punkt „Verfassung, Menschenrechte und Verwaltung“ auf S. 135 des Regierungsprogramms „Jetzt das Richtige tun. Für Österreich“ ein Bekenntnis zu einer Verpflichtung zur ausreichenden Begutachtung von Ministerialentwürfen entnommen werden kann.

Diese Frist wurde im vorliegenden Fall durch das Bundesministerium für Finanzen mit einer Begutachtungsfrist von sechs Arbeitstagen signifikant unterschritten. Dies bei einem Gesetzgebungsvorhaben dessen finanziellen Auswirkungen bis zum Jahr 2029 mit insgesamt 6,6 Mrd. EUR (Mehreinnahmen in Höhe von rd. 5,1 Mrd. EUR sowie Entlastungsmaßnahmen in Höhe von rd. 1,5 Mrd. EUR) geschätzt werden.

Darüber hinaus hält der RH fest, dass der Ministerialentwurf zum Bundesgesetz, mit dem das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Allgemeine Pensionsgesetz, das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, das Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz, das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrpersonen-Dienstrechtsgesetz, das Pensionsgesetz 1965, das Bundestheaterpensionsgesetz und das Bundesbahn-Pensionsgesetz geändert werden (Budgetbegleitgesetz 2025 – BBG 2025) mit gleicher Frist zur Begutachtung ausgesendet, dem RH aber nicht übermittelt wurde.

Der vorliegende Entwurf kann infolge der zu kurzen Begutachtungsfrist sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich seiner finanziellen Auswirkungen nicht umfassend beurteilt werden. Deshalb kann der RH im Rahmen des Begutachtungsverfahrens – unvorgreiflich einer eingehenderen Beurteilung und Bewertung der nun vorgeschlagenen Maßnahmen gegebenenfalls im Rahmen einer Gebarungüberprüfung – lediglich auf folgende ausgewählte Punkte des Entwurfs hinweisen:

2. Zu den Änderungen im Einzelnen

2.1 Pendlereuro – Zu § 33 Abs. 5 Z 4 und Abs. 8 Z 2, sowie § 124b Z 475 EStG i.d.F. des Entwurfs

(1) Der Entwurf sieht vor, dass der Pendlereuro, der bisher 2 EUR pro Kilometer der einfachen Fahrtstrecke zwischen Wohnung und Arbeitsstätte betrug, ab 2026 auf 6 EUR pro Kilometer erhöht wird. Dabei handelt es sich um einen Absetzbetrag. Anspruchsvoraussetzung ist, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anspruch auf ein Pendlerpauschale haben.

Außerdem soll bei der SV-Rückerstattung (Sozialversicherungserstattung, Negativsteuer) der maximale Erstattungsbetrag für geringverdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Anspruch auf das Pendlerpauschale haben, von derzeit 608 EUR auf 737 EUR angehoben werden. Eine nochmalige Inflationsanpassung dieses Werts für 2026 ist vorgesehen.

Dazu verweist der RH auf zwei Berichte:

(2) In seinem Bericht „Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020“ (Reihe Bund 2021/16) hatte der RH dem BMF empfohlen, im Hinblick auf die Klimaziele 2030 eine Ökologisierung des Steuerrechts – u.a. des Pendlerpauschales – in Angriff zu nehmen (TZ 21). In seinem Bericht „Klimaschutz in Österreich; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2024/37, TZ 13) hielt er fest, dass das BMF und das (damalige) BMK Erhebungen zur Erfassung der klimaschädlichen Anreize und Subventionen veranlasst hatten. Er kritisierte aber, dass noch keine konkreten Maßnahmen für die Ökologisierung und den Abbau klimaschädlicher Subventionen gesetzt wurden, obwohl dies eine hohe Klimawirksamkeit hätte, die Abhängigkeit von – überwiegend importierten – fossilen Energieträgern verringern würde und auch unionsrechtlich geboten war. Der RH empfahl daher dem BMF, in Abstimmung mit dem (damaligen) BMK die Ökologisierung des Steuerrechts unter Berücksichtigung sozialpolitischer Erfordernisse voranzutreiben, um Kostenwahrheit bei den Treibhausgas-Emissionen zu erzielen sowie die Erreichung des Klimaziels 2030 und der Klimaneutralität 2040 zu ermöglichen.

(3) Der RH kritisierte im Bericht „Klimaschutz in Österreich; Follow-up-Überprüfung“ weiters, dass Österreich mit den Klimaschutz-Maßnahmen, die im Entwurf für einen aktualisierten Nationalen Energie- und Klimaplan vom August 2024 enthalten sind (und der diesbezüglich ident mit der finalen Version vom Dezember 2024 ist, s.u.), die unionsrechtlichen Zielvorgaben zur Treibhausgas-Reduktion 2030 im Szenario mit bestehenden Maßnahmen deutlich verfehlen würde.

Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung an das BMF (und das damalige BMK), *„im Zusammenwirken mit den anderen zuständigen Ministerien und den Ländern zusätzliche, rasch wirksame klimapolitische Maßnahmen zu setzen, um die Treibhausgas-Emissionen nachhaltig zu senken. Es wäre sicherzustellen, dass die unionsrechtliche Zielvorgabe für die Treibhausgas-Reduktion im Nicht-Emissionshandelsbereich 2030 durch Maßnahmen im Inland erfüllt werden kann; dies auch vor dem Hintergrund der bedeutenden finanziellen Auswirkungen im Falle einer Nichterreichung“* (TZ 9).

(4) Der RH weist darauf hin, dass die nun geplante Erhöhung des Pendlereuros im Widerspruch zum Nationalen Energie- und Klimaplan steht.

2.2 Ausweitung der Basispauschalierung – Zu § 17 Abs. 1 und 2 und § 124b Z 473 EStG i.d.F. des Entwurfs

Bei der Basispauschalierung sollen die Umsatzgrenze gemäß § 17 Abs. 1 bis 3 für das Kalenderjahr (Veranlagungsjahr) 2025 auf 320.000 EUR sowie die pauschalen Betriebsausgaben auf 13,5 % der Umsätze erhöht werden; ab 2026 sollen die Umsatzgrenze auf 420.000 EUR sowie die pauschalen Betriebsausgaben auf 15 % der Umsätze erhöht werden.

Der RH verweist dazu auf seine Stellungnahme zum Steuerreformgesetz I 2019/20 (Schreiben vom 28. Mai 2019, GZ 300.090/006P1-3/19, S. 2 = 40/SN-147/ME XXVI. GP, S. 2), in dem er sich zu Pauschalierungen im Steuerrecht wie folgt äußerte:

„Der RH weist diesbezüglich darauf hin, dass bei sämtlichen Steuerpauschalierungen auf die Spruchpraxis

des VfGH Bedacht zu nehmen ist: Den Vorgaben des Verfassungsrechts entspricht eine Pauschalierung dann, wenn sie sich auf eine unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einigermaßen homogene Gruppe von Betrieben bezieht und die Pauschalierung für die Mehrzahl der Fälle ein Resultat erbringt, das den tatsächlichen Ergebnissen zumindest im mehrjährigen Durchschnitt entspricht. Trifft dies nicht zu, hat Pauschalierung einen begünstigenden Charakter (VfSlg. 19 633/2012). Eine solche Begünstigung ergibt sich aus dem Umstand, dass Abgabepflichtige meistens ein Wahlrecht haben, die Pauschalierung in Anspruch zu nehmen oder darauf zu verzichten. Eine nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Entscheidung wird demnach für die finanziell günstigere Variante ausfallen. Zusätzlich wird durch den Entfall der Verpflichtung der Führung eines Wareneingangsbuchs sowie Anlagenkartei gegebenenfalls auch die Überprüfung der Umsätze durch die Finanzverwaltung, die zur Wahrung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu erfolgen hat, erschwert.“

Die Ausweitung der Basispauschalierung stellt aus der Sicht des RH eine Steuerbegünstigung dar. Dazu verweist der RH auf seine wiederholt ausgesprochene Empfehlung „auf ein transparentes, einfaches und verständliches Einkommensteuerrecht hinzuwirken. Dies würde dem Bürger die Einhaltung der Rechtsvorschriften erleichtern und damit die Steuermoral heben sowie zu einer Vereinfachung für die Verwaltung führen“ („Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2018/4, TZ 6).

2.3 Steuerfreie Mitarbeiterprämie – Zu § 124b Z 477 EStG i.d.F. des Entwurfs

Arbeitgeber sollen für das Kalenderjahr 2025 die Möglichkeit haben, jedem ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine steuerfreie Mitarbeiterprämie bis maximal 1.000 EUR im Kalenderjahr zu gewähren. Dies stellt eine Steuerbegünstigung dar.

Der RH verweist auf seine Ausführungen im vorherigen Punkt über ein transparentes, einfaches und verständliches Einkommensteuerrecht. Zudem hat er dem BMF schon mehrmals empfohlen, „die bestehenden Begünstigungen 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 [...] Steuerrecht hinzuwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren“ (vgl. seine Stellungnahme zum Steuerreformgesetz I 2019/20 vom 28. Mai 2019, GZ 300.090/006P1-3/19, S. 6 = 40/SN-147/ME XXVI. GP, S. 6)

2.4 Vorsteuerpauschalierung – Zu § 14 Abs. 1 Z 1 und § 28 Abs. 66 Z 2 UStG i.d.F. des Entwurfs

Entsprechend der Anpassung der Umsatzhöhe für die Anwendung der ertragsteuerlichen Basispauschalierung soll auch die umsatzsteuerliche angepasst werden: Die Umsatzhöhe für die Anwendung der ertragsteuerlichen Basispauschalierung (Vorsteuerpauschalierung) soll auf 320.000 EUR für den Veranlagungszeitraum 2025 bzw. auf 420.000 EUR ab dem Veranlagungszeitraum 2026 angehoben werden. In diesem Sinne soll auch die Vorsteuerpauschalierung gemäß § 14 UStG 1994 entsprechend angepasst werden.

Dabei soll der mittels Durchschnittssatz geltend machbare Vorsteuerbetrag gemäß § 14 Abs. 1 Z 1 UStG 1994 unverändert mit 1,8 % des Gesamtumsatzes aus Tätigkeiten im Sinne des

§ 22 und § 23 EStG 1988, mit Ausnahme der Umsätze aus Hilfsgeschäften, berechnet werden. Im Sinne der bisherigen Begrenzung des Höchstbetrags an abzugsfähiger Vorsteuer, soll eine entsprechende Anpassung für den Veranlagungszeitraum 2025 (abziehbare Vorsteuer höchstens 5.760 EUR) sowie für Veranlagungszeiträume ab 2026 (abziehbare Vorsteuer höchstens 7.560 EUR) vorgenommen werden.

Zu diesen Regelungen verweist der RH auf seine oben getroffenen Feststellungen zur Vereinfachung des Steuerrechts und die Evaluierung und kritischen Durchforstung von steuerlichen Begünstigungen.

2.5 Aussetzung der jährlichen Inflationsanpassung des Kinderabsetzbetrages – Zu § 124b Z 474 EStG i.d.F. des Entwurfs

Der Entwurf sieht auch eine Aussetzung der jährlichen Inflationsanpassung des Kinderabsetzbetrages für die Jahre 2026 und 2027 vor. Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen gehen für das Jahr 2026 von Einsparungen i.H.v. 45 Mio. EUR aus, ab 2027 von jährlichen Einsparungen i.H.v. 90 Mio. EUR.

Vor dem Hintergrund seiner Stellungnahme vom 25. August 2022 (GZ 303.374/001-P1-3/22) zum Gesetzespaket, mit dem die Valorisierung eingeführt wurde, weist der RH aus dem Anlass der Aussetzung grundsätzlich auf die Problematik von Ausgabensteigerungs-Automatismen hin, da diese gerade bei hohen Ausgabenpositionen den budgetären Handlungsspielraum in Bezug auf einen Konsolidierungsbedarf einschränken.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Art. 7 und 8 des Entwurfs

Die Materialien zu den Änderungen der Bundesgesetze über den Energiekrisenbeitrag-fossile Energieträger sowie über den Energiekrisenbeitrag-Strom verweisen auf die Ausführungen im Regierungsprogramm 2025–2029 (Jetzt das Richtige tun. Für Österreich, Wien 2025, S. 19): „*Der Energiekrisenbeitrag Strom sowie der Energiekrisenbeitrag Fossile Energie werden verlängert und so angepasst, dass bereits 2025 sowie auch in den Folgejahren Einnahmen von EUR 200 Mio. erzielt werden.*“

Im Entwurf fehlt eine nähere Darstellung von finanziellen Auswirkungen zu den prognostizierten Einnahmen der Energiekrisenbeiträge bis zum Jahr 2030 (Außerkräfttreten), etwa ein Mengen- bzw. Preisgerüst mit Annahmen zur weiteren Energiepreis-Entwicklung.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen mangels plausibel nachvollziehbarer Darstellung und mangels vollständiger Angabe der zu erwartenden zusätzlichen finanziellen Auswirkungen insofern auch nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung, BGBl. II 490/2012.

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

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat