

**Deutscher  
Gewerkschaftsbund**

**Bundesvorstand**

Abteilung  
Wirtschafts-, Finanz- und  
Steuerpolitik

# **Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)**

- zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- u. Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW-IV-Umsetzungsgesetz) (Drs. 17/4510)

anlässlich der Öffentlichen Anhörung  
des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages  
am Mittwoch, dem 23. Februar 2011, 13.00 bis 15.00 Uhr,  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,  
Anhörungssaal 3.101.

**Berlin, 22.02.2011**



Herausgeber:  
DGB-Bundesvorstand  
Abteilung Wirtschafts-,  
Finanz- und Steuerpolitik

Verantwortlich:  
Claus Matecki

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

Fragen an:  
Dr. Susanne Uhl  
Tel.: 0 30/2 40 60-107  
Fax: 0 30/2 40 60-218  
E-Mail: susanne.uhl@dgb.de

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nutzt die Bundesregierung einmal mehr die Gelegenheit, die Umsetzung einer EU-Richtlinie zum „Omnibusgesetz“ auszuweiten. Im vorliegenden Fall wird dies allerdings aus der Begründung nur in völlig unzureichendem Umfang deutlich, denn die Bundesregierung nutzt den Gesetzentwurf zu einer deutlichen Deregulierung in Bereichen, die keineswegs durch die Umsetzung der OGAW-Richtlinie vorgegeben sind. So werden im Gesetzentwurf grenzüberschreitende Verschmelzungen und Master-Feeder-Konstruktionen auch für alle nicht-richtlinienkonformen Sondervermögen ermöglicht – darunter auch für die hoch riskanten Hedgefonds (Sondervermögen mit zusätzlichen Risiken), ohne dass diese bereits in angemessener Form national oder europäisch reguliert wären. Das Ergebnis wird sein, dass hochriskante Fonds noch intransparenter agieren können – mit allen unerfreulichen Folgen für die Finanzmärkte.

Der DGB appelliert deshalb mit aller Entschiedenheit an die Mitglieder des Deutschen Bundestages nur einem Gesetz zuzustimmen, das am Ende ein höheres und kein niedrigeres Regulierungsniveau zum Ergebnis hat.

Grundsätzlich weist der DGB darauf hin, dass es angesichts der Finanzmarktkrise und dem Druck, den Staaten der Europäischen Union durch Finanzspekulation ausgesetzt sind, mehr als fragwürdig erscheint, wenn Gesetze verabschiedet werden, deren explizites Ziel darin besteht, die „Effizienz des Investmentfondsgeschäfts“ weiter zu erhöhen und den „Investmentstandort Deutschland“ zu stärken. Beides waren in der Vergangenheit die Stichworte für eine Deregulierung der Finanzmärkte, deren Wirkung eben gerade nicht dazu angetan war, Investitionen in die Realwirtschaft zu stärken, Beschäftigung und Steuersubstrat zu sichern bzw. diesbezüglich positive Impulse zu setzen.

Welche finanzielle Macht allein von den richtlinienkonformen Fonds (gem. OGAW reguliert, also ohne die übrigen Fonds und sog. „Alternativen Investmentfonds“ wie Hedge- oder Private-Equity-Fonds) ausgeht, belegt eine beeindruckende Zahl: OGAW verwalteten im Jahr 2009 ein Gesamtvermögen von über 5 Billionen EUR - dies entspricht der Hälfte des BIP der EU. Bereits diese Tatsache spricht für eine sorgfältige parlamentarische Abwägung des Gesetzentwurfes.

**Im Einzelnen:**

**1. Keine Erweiterung des Gesetzes über die Vorgaben aus der OGAW-IV-Richtlinie hinaus**

Wie bereits beschrieben, eröffnet der Gesetzentwurf auch für nicht richtlinienkonforme Sondervermögen sowie für Sondervermögen mit besonderen Risiken (Hedgefonds) grenzüberschreitendes Agieren (Verschmelzen; Master-Feeder-Strukturen).

a. **Sondervermögen mit besonderen Risiken (Hedgefonds) regulieren statt deregulieren**

Ausgerechnet Hedgefonds derzeit grenzüberschreitendes Agieren zu ermöglichen irritiert insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine Umsetzung der Europäischen **Richtlinie zu Alternative Investmentfonds Managers (AIFM)** in nationales Recht noch aussteht. Solange weder die Finanzprodukte, noch die entsprechenden Akteure einer angemessenen Regulierung unterliegen, ist eine solche Erweiterung der Gesetzentwurfes aus Sicht des DGB strikt abzulehnen. Eine Einbeziehung zum derzeitigen Zeitpunkt legt die Vermutung nahe, die Bundesregierung wolle sich vor der Regulierung durch die AIFM-Richtlinie Standortvorteile sichern – mit allen möglichen negativen Finanzmarktwirkungen durch die unregulierten Produkte, wie sie es bereits im Falle der Spezial-Sondervermögen mit Blick auf die Standortkonkurrenz zu Luxemburg getan hat. Im Übrigen hat diese Grenzüberschreitung schließlich auch Rückwirkungen auf die übrigen Sondervermögen, denn diese dürfen bekanntermaßen in gewissen Umfang Gelder in Hedgefonds und ebenfalls völlig unzureichend regulierte Private-Equity-Fonds anlegen.

b. **Keine Änderungen im Falle von Immobilien-Sondervermögen, Gemischten Sondervermögen, Altersvorsorge-Sondervermögen, Infrastruktur-Sondervermögen, Sonstigen Sondervermögen, Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen**

Die OGAW-Richtlinie macht darüber hinaus keine Ausweitung grenzüberschreitender Verschmelzung bzw. Neustrukturierung der genannten Sondervermögen erforderlich. Hier ist ebenfalls keine Trennung des Sitzstaates der Verwaltungsgesellschaft vom Sitzstaat des Investmentvermögens notwendig. So ist weder einzusehen, warum eine Verwaltungsgesellschaft, die bspw. im bekanntermaßen wenig regulierenden Luxemburg eine Zulassung bekommen hat, Mitarbeiterbeteiligungs-Sondervermögen verwalten soll, noch ist eine grenzüberschreitende Verschmelzung der Sondervermögen angezeigt. Zwar ist nach dem Gesetzentwurf mindestens im Falle einiger der genannten Sondervermögen (allerdings nicht: Altersvorsorge-Sondervermögen, warum?) eine grenzüberschreitende Verschmelzung der Sondervermögen nur möglich, wenn die Vertragsbedingungen nicht wesentlich (Definition?) voneinander abweichen. Eine wirksame grenzüberschreitende Kontrolle der Einhaltung von Anlagegrundsätzen nach dem Zeitpunkt der Verschmelzung ist jedoch bislang keineswegs erprobt, grenzüberschreitende Verwaltungszusammenarbeit hat - diese Art der Kontrollen betreffend - bislang nicht im zu erwartenden Ausmaß stattgefunden (für die Kontrolle von Verwaltungsgesellschaften, die sich jenseits der Grenze niederlassen bzw. im Wege der Dienstleistungsfreiheit dort tätig werden sowie für jenseits

der Grenze verschmolzene Sondervermögen sind die Behörden der Herkunftsstaaten grenzüberschreitend weiter zuständig). So ist – trotz der teilweisen Harmonisierung die Gefahr eines innereuropäischen (Nicht- bzw. Gering-) Regulierungswettbewerbs um die Zulassungsorte mit der geringsten Prüfdichte keineswegs auszuschließen. Sondervermögen in so sensiblen Bereichen wie der Altersvorsorge und der Mitarbeiterbeteiligung dürfen aber keineswegs einer Regulierungsarbitrage ausgesetzt werden.

### c. **Alle Möglichkeiten des Anlegerschutzes nutzen**

Die Durchsicht des von der Bundesregierung im Gesetzentwurf vorgeschlagenen neuen § 40, in dem es um die Voraussetzungen der Genehmigung bei Verschmelzungen geht, zeigt darüber hinaus exemplarisch, dass der Wortlaut der Drucksache betreffend die oben genannten nicht-richtlinienkonforme Sondervermögen sogar geringere Anlegerschutzbestimmungen enthält, als im Bereich der richtlinienkonformen Fonds; die oben genannten Sondervermögen sind nicht in vollem Umfang in die speziellen Anlegerschutzbestimmungen einbezogen, die sich aus der Richtlinie 2009/65/EG und den sie konkretisierenden vier Kommissions-Richtlinien bzw. Verordnungen ergeben.

Auch ist im Rahmen der Umsetzung der OGAW-Richtlinie ein deutlicherer Anlegerschutz möglich, als es der Gesetzentwurf vorgibt. So lässt die Richtlinie ganz explizit die Möglichkeit für nationale Höherregulierungen (siehe RL 2009/65/EG, Rn. 15) bspw. durch eine 2/3-Zustimmung der Anleger zur Verschmelzung von Fonds auf Hauptversammlungen. Wenn seitens einiger Verbände nun eingewandt wird, die Anlegerschutzbestimmungen seien nicht 1:1 umgesetzt, sondern wiesen im Gesetzentwurf ein höheres Niveau auf als nötig, so ist dies schon vor diesem Hintergrund entschieden zurückzuweisen.

## **2. Umsetzung der Richtlinie darf zu keiner Verschärfung des Regulierungs- und Steuerwettbewerbs in der EU führen**

Die mit dem Gesetzentwurf nachvollzogene Trennung zwischen Verwaltungsgesellschaft und Investmentvermögen/Depotbank und die grenzüberschreitende Möglichkeit der Niederlassung bzw. Verschmelzung zu Bedingungen des Herkunftsstaates, implizieren aber nicht nur verstärkte Arbitragemöglichkeiten im Bereich der Regulierung (s.o.). Auch im Bereich der Besteuerung ist ein verschärfter Wettbewerb der Standorte nicht auszuschließen. Auf der Ebene der Besteuerung der Investmentanleger ist der europäische Informationsaustausch bislang in der Zinssteuerrichtlinie nur unzureichend gewährleistet. Mit dem Umsetzungsgesetz werden aber die grenzüberschreitenden zu besteuern Tatbestände deutlich zunehmen. Besteuerungsunterschiede und Durchsetzung der

Steuerpflicht werden das Anlegerverhalten mit strukturieren, legale und illegale Steuergestaltungsmöglichkeiten erweitern. Solange die Ausweitung der Zinssteuerrichtlinie auf alle Kapitalerträge nicht EU-Recht ist, und die DBA mit Drittländern eine Besteuerung ausländischer Anleger im Inland nicht sicherstellen, darf die Richtlinie schon aus diesem Grund nicht über das EU-rechtlich vorgegebene Maß hinaus ausgeweitet werden.

Mit der unbeschränkten Steuerpflicht und damit der Nichtbesteuerung von inländischen Sondervermögen (keine Körperschaftsteuer, keine Gewerbesteuer) pflegt die Bundesregierung den Standortwettbewerb darüber hinaus zu ihren Gunsten. Denn beispielsweise Luxemburg besteuert Sondervermögen durchaus auf Fondsebene. Hier erhofft sich die Bundesregierung anscheinend einen Standortvorteil gegenüber Luxemburg.

Die hiesige Nichtbesteuerung auf Ebene der Sondervermögen wird wiederum damit begründet, dass ja auf Anlegerebene die Besteuerung durchgesetzt würde. Was, siehe oben, aber keineswegs in vollem Umfang richtig ist.

Auch stellt sich die Frage, ob die Bundesregierung auf europäischer Ebene nicht die Debatte darüber eröffnen sollte, inwieweit eine Umsatzsteuerbefreiung der Verwaltung von Investmentvermögen tatsächlich noch zeitgemäß ist und die Verhandlungen der OGAW-V- und der AIFM-Richtlinie nicht dazu genutzt werden sollte, eine Umsatzsteuerpflicht zu begründen. Anderenfalls droht eine immer weitere Ausweitung der Umsatzsteuerbefreiung – auch für Alternative Investmentfonds.

### **3. Mikrofinanzfonds mehr und mehr umstritten – Ausweitung nicht angezeigt**

Angesichts der mehr und mehr kritisch geführten Diskussion in entwicklungspolitisch arbeitenden Nichtregierungsorganisationen über Mikrofinanzfonds ist es aus Sicht des DGB nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf eine Ausweitung der Anlagemöglichkeiten vorsieht.

Denn inzwischen nimmt die empirisch belegte Kritik zu: Ruinöser Verdrängungs- und Unterbietungswettbewerb, mitunter riskante Veränderung von Spar- bzw. Ausgabenverhalten und Risikomanagementstrategien auf Haushaltsebene, Überschuldung mit Selbstmordfolgen, Zusammenbruch von solidarischen Beziehungen in der sozialen Gemeinschaft durch Rückzahlungsschwierigkeiten einzelner Personen, und Migration bzw. Untertauchen ganzer Haushalte, um dem Druck zu entgehen. Darüber hinaus gibt es viele Stimmen, die die Wichtigkeit betonen, lokales Kapital für den lokalen Geldkreislauf zu mobilisieren, denn es ist auch in der Finanzkrise deutlich geworden: je mehr sich Mikrofinanz-Institute (MFI) am internationalen Finanzmarkt (über die hier in Rede stehenden Mikrofinanzfonds) refinanzieren, desto verletzlicher werden sie. Das Risiko tragen die MFI bzw. deren Kunden.

Vor dem Hintergrund dieser durchaus kritischen Debatten um Mikrofinanzfonds ist eine Ausweitung und Deregulierung der hiesigen Anlagemöglichkeiten in diese Fonds keinesfalls angezeigt.

#### **4. Grundsteuer schon jetzt gestaltungsanfällig – Rücknahme der Begünstigungsvorschrift angezeigt**

Der DGB hat die mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz eingeführte Begünstigungsvorschrift bei der Umstrukturierung von Unternehmen bei der Grunderwerbsteuer als gestaltungsanfällig und mit der Logik der Grunderwerbsteuer unvereinbar zurückgewiesen. Mittlerweile hat sich – so auch die Stellungnahme des Bundesrates – die gewachsene Gestaltungsanfälligkeit deutlich gezeigt. Insofern lehnt der DGB eine Erweiterung um Personengesellschaften ab.

Darüber hinaus gibt der DGB angesichts der im Gesetzentwurf vorgesehenen grenzüberschreitenden Verschmelzungsmöglichkeiten/ Master-Feeder-Strukturen zu bedenken, dass die Möglichkeiten der Inanspruchnahme der Steuerbegünstigungen mit der Anzahl grenzüberschreitender Fondsgestaltungen zunehmen werden. Darüber hinaus gibt der Gesetzentwurf keinen Hinweis darauf, ob es sich bei den Rechtsformen, in die ausländische Fonds (die über die richtlinienkonformen Fonds hinausgehen) eventuell der Rechtsform nach um Personengesellschaften handeln könnte – und dies den Geltungsrahmen der Begünstigung zusätzlich ausweiten würde.

#### **5. Exit-Tax bei REITs und Vor-REITs grundsätzlich in Frage stellen – keine Erweiterung**

Seit der Gesetzgeber im Jahr 2007 die durch die „Exit-Tax“ und die Körperschafts-, sowie Gewerbesteuerfreistellung steuerbegünstigten Real Estate Investment Trust (REITs) in Deutschland zugelassen hat, wurden drei existierende Immobilienunternehmen in REIT-AGen umgewandelt (Alstria Office REIT-AG Fair Value REIT-AG und zuletzt Anfang des Jahres 2010 die Hamborner REIT AG). Fünf Unternehmen sind darüber hinaus auf der am 26.1.2011 veröffentlichten Liste des Bundeszentralamtes für Steuern als sogenannte Vor-REIT's registriert (CR Capital Real Estate AG; IVG Immobilien-Management Holding AG; Prime Office AG; TAG Gewerbeimmobilien AG und die Vivico Real Estate AG – gegründet im Jahr 2006 als Eisenbahn Immobilien Management GmbH). Aus Sicht des DGB unterscheidet sich die Performance dieser Unternehmen durch nichts von anderen Immobiliengesellschaften.

Eingeführt wurde der Deutsche REIT mit der Begründung, so könnte in Unternehmen gebundenes Immobilienvermögen (stille Reserven) mobilisiert werden, den Unternehmen könne dadurch Liquidität zugeführt werden – auch zur Rein-

vestition - und zugleich könne die Attraktivität des deutschen Finanzmarktes erhöht werden. Um den Unternehmen diese Hebung stiller Reserven schmackhaft zu machen, stellt die Exit-Tax die Hälfte des Veräußerungsgewinns bzw. der stillen Reserven von der Steuer frei. Im Ergebnis führt dies zu einer Besteuerung des Veräußerungsgewinns bzw. der stillen Reserven mit dem halben Steuersatz. Aus Sicht des DGB ist diese Steuerbegünstigung durch nichts zu rechtfertigen; sie muss wieder abgeschafft werden. Eine Verlängerung des Status als „Vor-REIT“ und damit die verlängerte Inanspruchnahme der „Exit-Tax“ ist ebenso abzulehnen. Auch ist nicht erkennbar, warum sich die Situation für einen Börsengang im kommenden Jahr im Verhältnis zu heute verändert haben soll.

Darüber hinaus sind REIT-AGen genauso wie die oben beschriebenen Sondervermögen „steuerlich transparent“, d.h. sie zahlen weder Körperschafts- noch Gewerbesteuer. Das Ausmaß der Steuerausfälle aus dieser Konstruktion wird erst seit dem Veranlagungszeitraum 2008 überhaupt erkennbar – in dem Umfang wie Unternehmen als REIT-AGen zugelassen sind. Auch dies erfordert dringend eine kritische Überprüfung.