



PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Friedrich-Ebert-Anlage 35-37, 60327 Frankfurt am Main

Frau
Dr. Birgit Reinemund, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

PricewaterhouseCoopers
Aktiengesellschaft
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Friedrich-Ebert-Anlage 35-37
60327 Frankfurt am Main
Postfach 50 03 64
60394 Frankfurt am Main
www.pwc.de

Tel.: +49 69 9585-6174
Fax: + 49 69 9585 6733
hansulrich.lauermann@de.pwc.com

28. November 2011
HLA/ABA

Öffentliche Anhörung zum Fraktionsantrag der SPD „Finanztransaktionssteuer“

Sehr geehrte Frau Dr. Reinemund,
sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für Ihre Einladung zur Anhörung im Finanzausschuss am 30. November 2011 in obiger Angelegenheit.

Unsere nachfolgende Stellungnahme erfolgt weder im Auftrag eines Mandanten noch einer politischen Partei oder eines Verbandes, sondern gibt allein unsere fachlichen Überzeugungen wieder. Sie erhebt auch bei weitem keinen Anspruch auf Vollständigkeit sondern nimmt lediglich kurz Bezug auf einige Diskussionspunkte, die unseres Erachtens noch weiterer Erörterung bedürfen. Dieser Beitrag setzt sich auch nicht mit der Frage auseinander, ob die Einführung einer Finanztransaktionssteuer politisch wünschenswert wäre. Er thematisiert lediglich (A) die seitens der EU-Kommission als Rechtfertigung für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer behauptete Unterbesteuerung des Bankensektors und (B) ausgewählte Aspekte der inhaltlichen Ausgestaltung einer Finanztransaktionssteuer.

A. Zur angeblichen Unterbesteuerung des Bankensektors

Zur politischen Rechtfertigung der Finanztransaktionssteuer liegen bereits von anderen Teilnehmern der Ausschusssitzung umfangreiche Stellungnahmen vor.

Hervorgehoben werden soll an dieser Stelle aber noch einmal, dass jedenfalls das Argument der Unterbesteuerung des Bankensektors, das von der EU-Kommission im Ratsdok. Nr. 14942/11 vorgetragen wird, nicht hinreichend belegt ist. Die EU-Kommission gelangt dort zu dem Ergebnis, dass der Bankensektor angesichts der Umsatzsteuerbefreiung auf Finanz-

...

dienstleistungen in einer Höhe von bis zu Euro 18 Mrd. im Sinne einer Unterbesteuerung begünstigt sein könnte. Im Hinblick auf die von der EU-Kommission ermittelten Ergebnisse bestehen allerdings erhebliche Unsicherheiten: Nach einer neueren Studie¹ ist konzeptionell schon fraglich, ob der Bankensektor überhaupt als Begünstigter der Befreiung gelten kann, da die Umsatzsteuer grundsätzlich nicht den Dienstleister sondern den Endverbraucher besteuern soll. Zudem können die europäischen Banken in einem Umfang von bis zu Euro 33 Mrd. jährlich erlittene Vorsteuer nicht zum Abzug bringen. Auch werden Outsourcing und wirtschaftlich indizierte Umstrukturierungen durch die Umsatzsteuerbefreiung erschwert; die Rechtsformneutralität wird nicht gewahrt.

Zweifel bestehen auch bezüglich der in der Folgenabschätzung der EU-Kommission getroffenen ökonomischen Annahmen. Diese berücksichtigen weder Kaskadeneffekte der Umsatzsteuer, die durch die Weiterbelastung der Steuer an Kunden entstehen würden, noch sogenannte Zweitrundeneffekte (Änderungen des Einkaufsverhaltens bei Erhöhung der Preise durch eine Umsatzbesteuerung):

- Die EU-Kommission unterstellt, dass Banken die Kosten nicht abzugsfähiger Vorsteuer an ihre Kunden weitergeben, nicht aber Kostenersparnisse, die in einem umsatzsteuerpflichtigen Umfeld aus dem erhöhten Vorsteuerabzug erwachsen. Dies erscheint uns nicht konsistent.
- Die EU-Kommission diskutiert zwar, quantifiziert aber nicht sogenannte Zweitrundeneffekte. Ökonomen gehen davon aus, dass Kunden weniger Finanzdienstleistungen beziehen, wenn sich deren Preis infolge der Umsatzsteuerbelastung erhöht. Dies würde in der Konsequenz auch das Steueraufkommen reduzieren.

Außerdem enthält die Folgenabschätzung eine tendenziell überhöhte Vorsteuererstattungsquote² und zweifelhafte Annahmen hinsichtlich des Einkaufsverhaltens von Banken.

- Im Hinblick auf die Vorsteuererstattungsquote wird Bezug auf eine PwC-Studie genommen, die nicht allein den Bankensektor sondern auch andere Finanzdienstleister einschließlich der europäischen Fondsindustrie betrifft, wobei letztere tendenziell eine weit höhere Erstattungsquote aufweist als die Bankenindustrie.
- Bezüglich des Einkaufsverhaltens der Banken wird von der EU-Kommission die sogenannte VAT Revenue Ratio (VRR) u.E. nicht hinreichend differenziert verwandt.

¹ PwC and Prof. Lockwood: How the VAT exemption impacts the Banking Sector, <http://www.pwc.de/de/pressemitteilungen/2011/studie-zur-mehrwertsteuer-befreiung-von-banken.jhtml> (Abruf 14.11.2011).

² Die EU-Kommission nimmt hier Bezug auf die PwC-Studie „Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services“ (2006), die sich nicht allein auf den Bankensektor erstreckt; http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/financial_services_study_management_summary_en.pdf

Die VRR misst den Unterschied zwischen dem effektiv beigetriebenen Umsatzsteueraufkommen und dem Umsatzsteueraufkommen, das sich theoretisch ergäbe, wenn der Umsatzsteuerregelsatz auf die gesamte Steuerbemessungsgrundlage Anwendung fände. Die EU-Kommission hat hier dem Anschein nach ausgeblendet, dass der Bankensektor in signifikantem Umfang Eingangsleistungen bezieht, die ihrerseits von der Umsatzsteuer befreit sind. Auch Eingangsleistungen, die im Zusammenhang mit steuerbefreiten EU-Exporten stehen, wurden nicht berücksichtigt. Dies ist u.E. nicht sachgerecht.

Die EU-Kommission hat insoweit an mehreren entscheidenden Stellen jeweils Annahmen getroffen, die einerseits wissenschaftlich kaum belegbar sind, aber andererseits sämtlich das Untersuchungsergebnis tendenziell in Richtung auf eine vermeintliche Unterbesteuerung des Sektors beeinflussen. U.E. bedarf die Folgenabschätzung an diesen Stellen einer weiteren Erörterung. Es wäre auch wünschenswert, wenn die der Folgenabschätzung zugrundeliegenden Arbeitspapiere publik gemacht würden; derzeit ist die von der EU-Kommission angewandte Methodik an etlichen Stellen für die Öffentlichkeit nicht transparent.

Eine Begünstigung des Bankensektors durch die Umsatzsteuerbefreiung ist insofern keineswegs belegt; je nach Datenquelle bestehen sogar Hinweise darauf, dass das Steueraufkommen für die europäischen Fisci sinken könnte, wenn eine Umsatzsteuer auf Finanzdienstleistungen eingeführt würde. Auch diese Überlegungen wurden bislang in der Folgenabschätzung der EU-Kommission nicht mit einbezogen.

B. Zur geplanten Ausgestaltung der Finanztransaktionssteuer

Auch zur aktuell geplanten Ausgestaltung der Finanztransaktionssteuer (FTS) nach dem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission liegen bereits umfangreiche Stellungnahmen anderer Teilnehmer der Ausschusssitzung vor. An dieser Stelle sollen wiederum nur noch einige Punkte angesprochen werden, die unseres Erachtens in der Diskussion noch nicht hinreichend Beachtung gefunden haben.

(1) Derivatkontrakte als Absicherungsgeschäfte bei Unternehmensdarlehen

Der Richtlinienvorschlag beabsichtigt, gewöhnliche Finanzgeschäfte privater Haushalte und Unternehmen weitgehend auszuklammern.¹ Der Abschluss von Versicherungsverträgen, Hypothekendarlehen, Verbraucherkrediten oder Zahlungsdiensten unterliegt nicht der FTS; eine Ausnahme gilt aber für den Abschluss und die Änderung von Derivatkontrakten. Sollte nun ein Unternehmen ein variabel verzinsliches Darlehen auf-

¹ Vgl. hierzu auch Erwägungsgrund 7 und 12.

nehmen, um den Erwerb etwa einer Immobilie zu finanzieren, so wird es regelmäßig mit der darlehensgebenden oder einer dritten Bank ein Zinssicherungsgeschäft abschließen (interest rate swap). Als Derivat unterläge letzteres sogar mit seinem Nominalbetrag der FTS. Die Darlehensaufnahme bzw. die Risikosteuerung in diesem Zusammenhang würde für das Unternehmen ggf. erheblich verteuert. In Zeiten ohnehin knapper und teurer Liquidität sollte überprüft werden, ob dies vom Gesetzgeber wirklich gewollt ist. Gegebenenfalls sollte eine entsprechende Ausnahmeregelung für derartige Verbundgeschäfte geschaffen werden, wenn diese einen echten Hedging-Charakter besitzen.

(2) Störung der Liquidität im Interbankenmarkt

Die Refinanzierung der Institute in Kooperation mit der Europäischen Zentralbank (EZB) bzw. anderen Zentralbanken soll nach den Erwägungsgründen des Richtlinienvorschlages nicht beeinträchtigt und folglich von der FTS ausgenommen werden. Dies bestätigt Art. 1 Abs. 4 (b). In der Finanzkrise ab 2008 kam es zu einer Vertrauenskrise unter den Banken und damit zunehmend zu einer Austrocknung des unbesicherten Interbankenmarktes für Liquidität. Die Institute waren daher in hohem Maße darauf angewiesen, sich Liquidität direkt über besicherte Transaktionen mit den Zentralbanken zu beschaffen. Die EZB war insofern bestrebt, den Interbankenmarkt wiederzubeleben, damit Ausfallrisiken der Geldleihe wieder zunehmend zwischen den Instituten selbst getragen würden. Tatsächlich hat sich gerade in Deutschland auf der multilateralen Handelsplattform der Eurex Repo GmbH ein besicherter Liquiditätsmarkt etabliert, der auf Basis von Repo-Geschäften funktioniert und mit besicherten Handelsvolumina offener Transaktionen von über 150 Mrd. Euro inzwischen eine europaweite Bedeutung erreicht hat¹. So sind an diesem Markt z.B. die Deutsche Bundesbank wie auch die europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) als Liquidity Provider angebunden. Es würde das Bestehen und die weitere Entwicklung solcher Märkte erheblich belasten, wenn kurzfristige, liquiditätsgetriebene Repo-Transaktionen gleichermaßen mit der FTS belastet würden. Dies könnte den ersten Trend zu einem besicherten Interbankenmarkt wieder umkehren und zu einer erneuten und dem Grunde nach unerwünschten Fokussierung auf die Liquiditätsfazilitäten der Zentralbanken führen und diesen umso mehr das Verwertungsrisiko hinsichtlich der gestellten Wertpapiersicherheiten aufbürden.

Im Rahmen von Repo-Geschäften wäre weiter klarstellungsbedürftig, dass solche Geschäfte einheitlich zu betrachten und nur einmal zu besteuern sind. Rein rechtlich besteht ein Repo-Geschäft aus einem Kassa-Verkauf und einem Terminrückkauf von Wertpapieren. Wirtschaftlich und transaktionsmäßig betrachtet handelt es sich aber nur um ein Geschäft. Eine nochmalige, künstliche Verdoppelung des Steueranfalls könnte den besicherten Interbankenliquiditätshandel also unverhältnismäßig belasten.

¹ Siehe dazu die Statistiken und Teilnehmerliste unter <http://www.eurexrepo.com/gcpooling/statistics.htm> (Abruf 14.11.2011).

Eine Verachtfachung der FTS-Belastung kann bei nicht unüblicher Zwischenschaltung einer zentralen Gegenpartei entstehen (siehe sogleich unter 3.).

(3) Fehlender Look-Through Ansatz und Überregulierung im Clearing-Bereich

Auch bei der politisch gewünschten, zunehmenden Einbindung von zentralen Gegenparteien (Central Counterparties, CCPs) in den Finanzmärkten kann es zu vom Richtliniengeber vermutlich unbeabsichtigten Nebenwirkungen kommen. So würde etwa im bilateralen Repo-Geschäft mit einer Zentralbank eine Steuerbefreiung für Banken greifen. Bei Einschaltung eines CCP zur Absicherung der Parteien an einem Repo-Markt entfielen hingegen die Befreiung, da der CCP unmittelbarer Kontrahent der Zentralbank würde. Dies kann nicht gewollt sein, sinnvoll wäre vielmehr ein Look Through durch den CCP. Konsequenz wäre es demnach, den CCP anstelle einer persönlichen Steuerbefreiung generell nicht als Finanzinstitut im Sinne des Richtlinienvorschlags zu kategorisieren.

Zur Stärkung der Stabilität der Finanzmärkte werden seitens der EU aktuell verschiedene regulatorische Maßnahmen vorangebracht. Hierzu zählt u.a. die Clearingpflicht für bestimmte Klassen von OTC-Derivaten, die auf Basis einer EU-Verordnung per Ende 2012 etabliert werden soll¹. Verringern sich nun aber die Handelsvolumina wie in der Folgenabschätzung der EU-Kommission selbst dargestellt drastisch, vermindern sich gleichermaßen die clearingpflichtigen Derivatstransaktionen. Dies belastet die Wirtschaftlichkeit der Clearingservices und stellt den unter MiFID II gewünschten Wettbewerb unter den CCPs in Frage. Die FTS konterkariert also die Forcierung des Clearings für risikoreichere Transaktionen.

(4) Fehlender Zusammenhang zwischen Transaktion und Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats

Art. 3 Abs. 3 des Richtlinienvorschlags erlaubt es jeder steuerpflichtigen Person den Nachweis zu führen, dass zwischen der wirtschaftlichen Substanz der Transaktion und dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates kein Zusammenhang besteht. Insoweit wird die Ansässigkeitsfiktion widerlegt und die Transaktion wird steuerfrei. Für eine praktikable Handhabung dieses „Escape“-Tatbestandes müsste aber klargestellt werden, unter welchen Umständen der relevante Zusammenhang entfallen soll. Kann schon der bloße bilanzielle oder wirtschaftliche Effekt einer Transaktion auf ein in der EU angesiedeltes Finanzinstitut ausreichen, um den Zusammenhang anzunehmen und dies ungeachtet vom Handelsobjekt (z.B. ein Derivat auf eine australische Staatsanleihe)? Zudem sind Anforderungen an den Nachweis und hiermit verbundene Aufzeichnungspflichten unklar.

Eine Klarstellung wäre wünschenswert.

¹ Regulation on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories"; http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/derivatives/index_en.htm# (Abruf 14.11.2011)

(5) Erforderliche Brückenfinanzierung der Steuer

Der Steueranspruch entsteht nach dem Vorschlag für jede Finanztransaktion bereits zum Zeitpunkt ihrer Durchführung.¹ Eine Definition des Begriffs Durchführung bleibt unterbleibt. Bei Kauf und Verkauf von Finanzinstrumenten wird nach dem Wortlaut des Richtlinienvorschlags offenbar allein an das schuldrechtliche Geschäft angeknüpft. Dieser Sichtweise entspricht auch die Formulierung in Bezug auf Derivate, bei welchen der Abschluss als maßgeblicher Akt gilt. Auf die Erfüllung des Geschäfts wird es hingegen gerade nicht ankommen, was auch die Regelung des Art. 4 Abs. 2 zur Stornierung bestätigt. Begründet der Abschluss der Transaktion die Steuer, kann angesichts der äußerst kurzen Fristen für deren Abführung², etwa der Terminverkäufer einer Aktie gezwungen sein, die Steuer auf den hierfür maßgeblichen Verkaufserlös vorzufinanzieren, obwohl ihm dieser erst per Termin zufließt. Schon allein im Rahmen der üblichen Abwicklungsfristen an den Finanzmärkten zwischen Handelstag und Erfüllungstag würde dieser Effekt millionenfach eintreten³.

Es erscheint unseres Erachtens unangemessen, den Steuerpflichtigen im Bereich der Regeltatbestände zu einer Vorfinanzierung des Steueranspruchs zu zwingen. Anknüpfungspunkt für die Abführungspflicht sollte daher vielmehr der Vollzug des Austausches der Leistungen sein.

¹ Art. 4 Abs. 1.

² Im elektronischen Handel grundsätzlich taggleich.

³ Diese sogenannten Settlementfristen betragen in der EU regelmäßig zwischen 2-5 Tagen, soweit keine taggleiche Erfüllung vereinbart ist.

Zusammenfassend bedarf der Richtlinienvorschlag an den genannten Stellen aber auch im Hinblick auf zahlreiche weitere, von anderen Teilnehmern der Ausschusssitzung vorgebrachte Inkonsistenzen der Überarbeitung. Diese wird voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Folgenabschätzung haben.

Wird politisch an einer FTS festgehalten, müsste daher unseres Erachtens nach Überarbeitung die Folgenabschätzung wiederholt und Ergebnisse und Arbeitsgang in nachvollziehbarer Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Haben Sie herzlichen Dank im Voraus für die weitere Diskussion unserer Hinweise. Für Rückfragen stehen Ihnen die Unterzeichner gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Hans-Ulrich Lauer
Rechtsanwalt
Steuerberater



Andreas Bail
Rechtsanwalt