



Wolfgang Schäuble

Steuerharmonisierung im europäischen Finanzdienstleistungssektor: Erfolge und weitere Schritte

Auf die Finanz- und Wirtschaftskrise haben wir in Europa mit weitreichenden Schritten in Richtung einer stärkeren Harmonisierung im Finanzdienstleistungssektor reagiert. Wir haben einen neuen regulatorischen Rahmen geschaffen, mit dem Fehlentwicklungen und Krisen für die Zukunft vermieden werden sollen. Höhere Eigenkapitalanforderungen und Sicherheitspuffer für Banken sollen die Risiken aus Bankenschieflagen für die Steuerzahler verringern und an den Finanzmärkten Entscheidung und Haftung, Risiken und Chancen wieder enger miteinander verknüpfen. Dazu haben wir eine europäische Bankenunion mit einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht geschaffen.

Banken- und Kapitalmarktunion als wichtige Meilensteine

Gegenwärtig arbeiten wir in Europa daran, diese Schritte zu einem „Level Playing Field“ durch die Kapitalmarktunion zu ergänzen. Mit ihr wollen wir die Rolle der Kapitalmärkte bei der Finanzierung der Realwirtschaft – insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen und von Infrastrukturprojekten – stärken. Die bisher sehr bankenzentrierten Finanzierungsmöglichkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen in Europa wollen wir um kapitalmarktbasierter Finanzierungen ergänzen. Es ist unbestritten, dass über die Kapitalmärkte risikotragende Instrumente stärker verfügbar gemacht werden können. Diese spielen insbesondere bei der Finanzierung neuer Unternehmen und Technologien eine wichtige Rolle. Es ist auch notwendig, die Kapitalmärkte über Ländergrenzen hinweg zu integrieren und das Finanzsystem gegenüber Krisen wider-

standsfähiger zu machen. Mit einer Kapitalmarktunion, die dies leistet, können wir den Unternehmensstandort in Europa strukturell verbessern und unsere Wachstumskräfte nachhaltig stärken. Deutschland unterstützt daher die Europäische Kommission bei diesen Vorhaben. Die Banken- und Kapitalmarktunion sind wichtige Meilensteine auf dem Weg zur weiteren Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes. Allerdings müssen wir dabei Fehlanreize vermeiden. Dazu zählt, dass wir etwa bei der Vergemeinschaftung der Einlagensicherung nicht den zweiten Schritt vor dem ersten gehen.

Dr. Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen, Berlin

„Dass die Steuerpolitik traditionell als Domäne der nationalen Souveränität gilt, die viele Staaten nur ungern eingeschränkt sehen oder gar aufgeben möchten, ist dem Autor wohl bewusst. Ohne auch diesen steuerlichen Regelungsbereich einzubeziehen, hält er es allerdings für aussichtslos, gleiche Wettbewerbsbedingungen – als Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts – erreichen zu können. In diesem Sinne plädiert er für eine behutsame Arbeit an der Schaffung eines steuerlichen Level Playing Field in Europa. Angefangen bei der Steuergestaltung internationaler Konzerne über den grenzüberschreitenden steuerlichen Informationsaustausch und die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage bis hin zur Reform des Investmentsteuerrechtes geht er auf Bereiche ein, denen er schon ermutigende Ergebnisse und Fortschritte bescheinigt oder die er noch in einer konstruktiven Diskussionsphase sieht. (Red.)“

Wir müssen zunächst Risiken reduzieren, bevor wir sie auf andere umverteilen. Die Folgen von nationalen Fehlentscheidungen und Ineffizienzen dürfen nicht einfach auf einen gemeinsamen Fonds übergewälzt werden, sondern müssen schon vorher durch die Umsetzung des „Bail-in“-Prinzips bei der Bankenabwicklung aufgefangen werden. Und wir müssen Staatsrisiken in den Bankbilanzen abbauen, insbesondere indem wir die regulatorische Privilegierung von Staatsanleihen angehen. Das ist wichtig für die Stabilität der europäischen Banken. Unter diesen Voraussetzungen kann eine stärkere Harmonisierung im Finanzdienstleistungsbereich die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes verbessern.

Steuerharmonisierung für einen fairen Steuerwettbewerb

Trotz wichtiger Harmonisierungserfolge – ein steuerliches „Level Playing Field“ im Finanzdienstleistungssektor haben wir bislang nicht. Das Steuerrecht im Bereich der direkten Steuern ist in der Europäischen Union nicht harmonisiert. Das muss kein Nachteil sein. Die weiten Spielräume der EU-Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der steuerlichen Regelungen für die Finanzwirtschaft können durchaus positive Auswirkungen haben. Der Wettbewerb um die günstigsten Standortbedingungen hilft, übermäßige Steuerbelastungen und unnötige Bürokratierfordernisse zurückzudrängen. Zudem können die Staaten Regelungen schaffen, die auf ihre jeweiligen nationalen Bedürfnisse zugeschnitten sind.

Allerdings ist in den letzten Jahren das öffentliche Bewusstsein dafür, dass Inkonsis-

tenzen im internationalen Steuerrecht eine wesentliche Ursache für aggressive Steuerplanung sind, erheblich gestiegen. Unterschiedliche nationale steuerliche Regelungen können auch zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die letztlich diejenigen Wirtschaftsteilnehmer benachteiligen, die derart exzessive Steuergestaltungen nicht einsetzen können oder wollen.

Aus diesem Grund trete ich seit langem dafür ein, die steuerlichen Rahmenbedingungen in Europa insgesamt weiter zu vereinheitlichen. Vor drei Jahren habe ich zusammen mit meinem britischen Amtskollegen George Osborne das sogenannte BEPS-Projekt initiiert. BEPS steht für „Base Erosion and Profit Shifting“, auf Deutsch etwa Gewinnkürzungen und Gewinnverlagerungen. Wir haben die Mitgliedstaaten der OECD und der G20 dafür gewonnen, gemeinsam mit einer Vielzahl von Entwicklungsländern Lösungen zu entwickeln, um die jeweiligen steuerrechtlichen Regelungen besser miteinander zu verzahnen und um Steuerschlupflöcher zu schließen.

Auswirkungen des BEPS-Projekts

Damit reagieren die Mitgliedstaaten der OECD und G20 nicht nur auf vorhandene steuerliche Diskrepanzen, sondern vor allem auf die vielfältigen Möglichkeiten aufgrund der Globalisierung und der Digitalisierung, mit denen internationale Konzerne Unterschiede im Steuerrecht zwischen verschiedenen Staaten ausnutzen, um ihre Steuerlast zu minimieren. Wir wollen damit etwa verhindern, dass nicht mehr zu durchschauende Konstruktionen zwischen Mutter- und Tochterunternehmen über Landesgrenzen geschaffen werden, dass Verrechnungspreise im Konzern nur noch nach steuerlichen Gesichtspunkten optimiert werden und dass die Wertschöpfung eines Unternehmens und seine Besteuerung in keinem Verhältnis mehr zueinander stehen.

So können sich Konzerne der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben entziehen, aber gleichzeitig von den Leistungen des Staates für Bildung, Infrastruktur oder sozialen Zusammenhalt profitieren. Hier stellen steuerzahlende Bürger zu Recht die Gerechtigkeitsfrage. Aber auch für kleine und mittlere Unternehmen, die nicht über diese Möglichkeiten verfügen, stellt diese Form der Steuergestaltung internationaler Konzerne einen gravierenden Wettbewerbs-

nachteil dar. Die BEPS-Thematik ist daher gerade für die stark mittelständisch geprägte deutsche Wirtschaft von besonderer Bedeutung.

Spezifische Bestimmungen für die Finanzwirtschaft?

Das BEPS-Projekt ist kürzlich abgeschlossen worden. Die OECD hat konkrete Empfehlungen zu 15 Aktionspunkten vorgelegt, die anschließend von den G20-Staaten gebilligt worden sind. Nach der nationalen Umsetzung dieser Empfehlungen werden zentrale BEPS-Probleme erheblich reduziert werden. Dabei ist festzuhalten, dass diese Beschlüsse nicht nur für die Finanzdienstleistungsbranche relevant sind. Vielmehr handelt es sich um Maßnahmen, mit denen schädlicher Steuerwettbewerb und aggressive Steuerplanung insgesamt und branchenübergreifend eingeschränkt werden sollen.

Gleichwohl hat sich im Rahmen der Arbeiten zum BEPS-Projekt die Frage gestellt, ob aufgrund von Besonderheiten der Finanzwirtschaft über sektorspezifische Sonderregelungen nachgedacht werden sollte. Dies hat die OECD beispielsweise bei der Frage der steuerlichen Abziehbarkeit von Zinsaufwendungen getan. Vom Grundsatz her stützen sich die Empfehlungen auf das Prinzip, dass die steuerliche Abzugsfähigkeit des die Zinseinnahmen überschreitenden Zinsaufwands (negativer Nettozins) in Abhängigkeit von den im Unternehmen erwirtschafteten Gewinnen zu bestimmen ist. Dieser Ansatz entspricht konzeptionell der deutschen Zinsschranke.

Da in der Finanzdienstleistungsbranche regelmäßig ein positiver Nettozins erwirtschaftet wird, greift diese Art der Zinsabzugsgrenze allerdings nicht. Daher haben sich die OECD- und G20-Staaten darauf verständigt, in den kommenden Monaten noch einmal genauer zu prüfen, ob spezifische Bestimmungen für die Finanzwirtschaft sinnvoll sein können, da auch hier Fehlentwicklungen möglich sind, denen durch eine angepasste Abzugsgrenze entgegengewirkt werden kann. Hier bleiben die weiteren Diskussionen abzuwarten.

Ein weiterer, eng damit zusammenhängender Aspekt betrifft die Bestimmung von Verrechnungspreisen für konzerninterne Geschäftsbeziehungen multinational täti-

ger Unternehmen. Diese Verrechnungspreise sind auf der Basis des international anerkannten Fremdvergleichsgrundsatzes zu bilden. Die OECD hat umfangreiche Leitlinien erarbeitet, die die Anwendung des Fremdvergleichsgrundsatzes in der Praxis erleichtern sollen. Hier stellt sich – seit längerem – die Frage, wie das Zusammenspiel dieser Leitlinien mit den genannten Zinsabzugsgrenzen ist. Sollen insoweit einheitliche Maßstäbe gelten? Oder verfolgen die jeweiligen Bestimmungen unterschiedliche Regelungszwecke, die dem entgegenstehen? Auch hier erwarten wir intensive Diskussionen.

Derzeit erwägt die Europäische Kommission, eine Richtlinie für die EU-weit einheitliche Umsetzung der BEPS-Empfehlungen vorzulegen. Dies wäre ein weiterer großer Schritt zu einer Steuerharmonisierung in der Europäischen Union.

Durchbruch beim steuerlichen Informationsaustausch zu Finanzkonten

Einen Durchbruch, der noch vor wenigen Jahren undenkbar war, konnten wir in den letzten Monaten auch beim grenzüberschreitenden steuerlichen Informationsaustausch zwischen den Steuerverwaltungen erzielen.

Lange herrschten uneinheitliche Maßstäbe in Europa: Während sich das Gros der EU-Mitgliedstaaten auf einen automatischen Informationsaustausch über Zinseinkünfte natürlicher Personen verständigt hatte, erhoben Österreich und Luxemburg – ebenso wie bestimmte Drittstaaten mit bedeutenden Finanzplätzen wie die Schweiz oder Liechtenstein – nur eine Quellensteuer, ohne Informationen zum Inhaber der Zinseinkünfte an andere Staaten weiterzuleiten. Auch gezielte Nachfragen zu einzelnen Steuerpflichtigen blieben meistens unter Hinweis auf das Bankgeheimnis unbeantwortet. Die damit verbundene Anonymität war ein erheblicher Anreiz, unverssteuerter „Schwarzgeld“ in diese Länder zu bringen.

Infolge der Aufdeckung von aufsehenerregenden Steuerhinterziehungsfällen haben sämtliche Staaten der EU und darüber hinaus akzeptiert, dass das Bankgeheimnis einem steuerlichen Informationsaustausch nicht mehr entgegengehalten werden darf. Im Jahr 2014 konnte eine Einigung auf einen neuen globalen Standard zum auto-

matischen Informationsaustausch über Finanzkonten erzielt werden, die auf der Berlin Tax Conference von über 50 Staaten und Jurisdiktionen unterzeichnet wurde. Weltweit schließen sich mehr und mehr Staaten diesem Standard an, der bereits durch eine entsprechende Anpassung der Amtshilferichtlinie in europäisches Recht überführt worden ist. Sobald diese Richtlinie in allen Mitgliedstaaten umgesetzt ist, werden in diesem wichtigen Bereich für die Finanzwirtschaft also gleiche Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union gelten.

Harmonisierung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften

Die Bundesregierung wird den Weg der Steuerharmonisierung in Europa weitergehen. Ich begrüße daher, dass die Europäische Kommission angekündigt hat, in diesem Jahr das Thema der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) erneut aufgreifen und einen neuen Richtlinienentwurf vorlegen will.

Der neue Entwurf wird sich zunächst auf die Schaffung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage konzentrieren. Bisher umstrittene Fragen wie die EU-weite Zusammenfassung von Gewinnen einer Unternehmensgruppe an deren Hauptsitz und anschließende Gewinnverteilung nach einem Aufteilungsschlüssel auf die Mitgliedstaaten werden einstweilen ausgeklammert. Ich bin zuversichtlich, dass dies die Diskussionen neu beleben wird und werde mich dafür einsetzen, dass die Beratungen im Europäischen Rat zu einem erfolgreichen Abschluss gelangen. Schon eine Verständigung über die Harmonisierung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften wäre ein wichtiger Beitrag zur Herstellung eines „Level Playing Field“ – also zu stärker vereinheitlichten Wettbewerbsbedingungen in der EU und zu reduzierten Befolgungslasten für die Unternehmen, die sich nicht mehr mit bis zu 28 unterschiedlichen steuerlichen Bilanzierungsvorschriften auseinandersetzen müssten.

Reform der Investmentsteuer

Ein weiterer Baustein unserer Politik der Steuerharmonisierung ist die Reform der Investmentsteuer. Das Bundesministerium der Finanzen hat im Dezember einen Referentenentwurf vorgelegt. Mit der Reform,

die ab 2018 gelten soll, beseitigen wir EU-rechtliche Risiken. Nachdem der Europäische Gerichtshof bereits das Investmentsteuerrecht in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten beanstandet hat, wollen wir möglichen Beanstandungen am deutschen Investmentsteuerrecht vorbeugen, auch wenn sich das deutsche Investmentsteuerrecht von den vom Europäischen Gerichtshof bereits beanstandeten Regelungen unterscheidet. Abwarten und fiskalische Risiken anhäufen wäre nicht klug.

Wir wollen auch Gestaltungsmissbräuchen einen Riegel vorschieben. Das Investmentsteuerrecht ist wahrscheinlich einer der Bereiche des Steuerrechts, in dem eine besonders hohe Zahl von zum Teil äußerst aggressiven Steuerumgehungsmodellen auftreten. Außerdem reduzieren wir den Verwaltungsaufwand und den Komplexitätsgrad des Investmentsteuerrechts und verbessern damit die Handhabbarkeit in der Praxis. Die Reform sieht für Spezial-Investmentfonds für institutionelle Anleger die Fortführung der bisherigen Besteuerungsregelungen vor. Allerdings werden EU-rechtliche Risiken beseitigt und bestehende Gestaltungsspielräume verringert.

Im Bereich der Publikums-Investmentfonds, die für die „breite Masse“ der Anleger aufgelegt werden, sollen künftig in- und ausländische Investmentfonds unterschiedslos der Steuerpflicht unterliegen. Diese beschränkt sich im Wesentlichen auf inländische Dividenden- und Immobilienerträge. Die Steuer beträgt 15 Prozent und entspricht damit der Höhe nach dem in Deutschland geltenden Körperschaftsteuerersatz. Alle anderen Ertragsarten sollen weiterhin steuerfrei bleiben. Für gemeinnützige Anleger und Investmentanteile im Rahmen von zertifizierten Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen (sogenannte Riester- und Rürup-Renten) soll ebenfalls eine Steuerbefreiung gelten. Auf der Ebene der Anleger sind Ausschüttungen eines Publikums-Investmentfonds grundsätzlich in voller Höhe steuerpflichtig (mit Ausnahme der Teilfreistellungen bei Aktien-, Misch- und Immobilienfonds). Bei keiner oder nur geringer Ausschüttung soll eine Vorabpauschale erhoben werden.

Wagniskapital: Maßnahmen zur Förderung innovativer Unternehmen

Die Pläne, im Zuge eines Investmentsteuerreformgesetzes eine Regelung zur

Steuerpflicht von Veräußerungsgewinnen aus Streubesitz einzuführen, werden nicht weiterverfolgt. Unabhängig davon wird weiterhin an einer Lösung für eine Steuerpflicht für Veräußerungserlöse gearbeitet, die Wagniskapitalgeber nicht belastet und EU-rechtskonform ist. Wir wollen Deutschland als wettbewerbsfähigen Investitionsstandort für Wagniskapital weiter stärken, da Wagniskapital einen wichtigen Beitrag zum Wachstum von innovativen Unternehmen leisten kann. Die Förderarchitektur für private Investoren, die sich an sogenannten Start-up-Unternehmen beteiligen wollen, haben wir daher erweitert, etwa durch die Steuerbefreiung des Investitionszuschusses INVEST.

Darüber hinaus wird die KfW ihre Maßnahmen zur Förderung des Wagniskapitalmarktes verbessern. Dazu zählen die geplante Wachstumsfazilität in Höhe von 500 Millionen Euro und die Rückkehr der KfW als Ankerinvestor für Fonds am Markt. Um unsere guten steuerlichen Rahmenbedingungen auch im Verlustfall zu bewahren, stehen wir in Gesprächen mit der Europäischen Kommission, um eine beihilferechtlich akzeptierte Lösung zum Erhalt von Verlustvorträgen beim Anteilseignerwechsel und bei Kapitalerhöhungen bei innovativen Unternehmen zu finden.

Die Anpassung des Steuerrechts an eine sich stetig wandelnde Umgebung wird uns in Deutschland wie auch in den übrigen EU-Mitgliedstaaten als Daueraufgabe auch im neuen Jahr und darüber hinaus erhalten bleiben. Dabei ist gerade die Steuerharmonisierung kein leichtes Unterfangen. Steuerpolitik gilt traditionell als Domäne der nationalen Souveränität, die die Staaten nur ungern eingeschränkt sehen oder gar aufgeben möchten. Gleichwohl wird es nicht gelingen, gleiche Wettbewerbsbedingungen – als Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts – zu schaffen, ohne auch den steuerlichen Regelungsbereich einzubeziehen. Dies gilt gerade auch für die Finanzdienstleistungsbranche mit ihrem hohen Internationalisierungsgrad.

Wir müssen also weiter an der Schaffung eines steuerlichen „Level Playing Field“ in Europa arbeiten. Die bereits erzielten Fortschritte und die anstehenden Initiativen zeigen, dass uns das gelingen kann. Zwar nicht auf einen Schlag, wohl aber Schritt für Schritt.