



Stellungnahme
zum
Konsultationspapier
zur Modernisierung der Mehrwertsteuerpflichten für
Finanzdienstleistungen und Versicherungsleistungen

der
EUROPÄISCHEN KOMMISSION
GENERALDIREKTION FÜR STEUERN UND ZOLLUNION

eingereicht durch
Arbeitgeberverband der finanzdienstleistenden Wirtschaft e.V. (AfW)
Dorotheenstr. 37, 10117 Berlin, Deutschland
Tel +49 30 20 45 44 03, Fax: +49 30 20 63 47 59
office@afw-verband.de, www.afw-verband.de

Dies ist die Stellungnahme zum Konsultationspapier zur Modernisierung der Mehrwertsteuerpflichten für Finanzdienstleistungen und Versicherungsleistungen der Europäischen Kommission durch den Arbeitgeberverband der finanzdienstleistenden Wirtschaft e.V. (AfW). Der AfW ist der führende Verband in Deutschland für von Banken und Versicherungen unabhängige Finanzdienstleistungsunternehmen mit 1 700 Mitgliedsunternehmen und ihren 30 000 Vermittlern.

Wir begrüßen ganz ausdrücklich den Anlauf der Europäischen Kommission zur Modernisierung des Mehrwertsteuerrechts im Finanzdienstleistungsbereich. In diesem Zusammenhang möchten wir das offene Konsultationsverfahren, in welchem diese Stellungnahme abgegeben wird, und die gemeinsam mit der FEB veranstaltete Konferenz im Mai 2005 in Brüssel als Beispiele für gute Gesetzgebungspraxis hervorheben.

1 Die Kernanforderungen an eine Modernisierung

Im Konsultationspapier wurde auf die Notwendigkeit der Modernisierung hingewiesen. Sie war der Ausgangspunkt für die Initiative der Europäischen Kommission¹. Dem pflichten wir bei: Die derzeitige Regelung und deren Anwendung führt zu Wettbewerbsnachteilen innerhalb und außerhalb des gemeinsamen Marktes. Wir möchten zwei Anforderungen besonders herausstellen, die aus unserer Sicht für den Erfolg der Modernisierung maßgebend sind:

1. **Die Unternehmen müssen eine für sich optimale Organisationsform wählen, um im Wettbewerb innerhalb und außerhalb des gemeinsamen Marktes bestehen zu können.** Die Mehrwertsteuer muss sich in diesem Zusammenhang im weitesten Sinne neutral verhalten.
2. **Die Unternehmen müssen mit ihren gewählten Organisationsformen und in Bezug auf Ihre Leistungen innerhalb des gemeinsamen Marktes - also in den verschiedenen Mitgliedsstaaten - einheitlich behandelt werden.**

Auf diese beiden Punkte werden wir unsere Stellungnahme konzentrieren.

¹ vgl. Punkt 2 des Konsultationspapiers zur Modernisierung der Mehrwertsteuerpflichten für Finanzdienstleistungen und Versicherungsleistungen der Europäischen Kommission(Konsultationspapier)

2 Die Mehrwertsteuer muss sich in Bezug auf die Organisationsform neutral verhalten

Dass sich Unternehmen in ihrer Aufbau- und Ablauforganisation modifizieren müssen um veränderten Marktgegebenheiten und -anforderungen begegnen zu können, ist unbestritten. Dies trifft auch auf die in Europa tätigen Finanzdienstleistungsunternehmen zu. Aktuelle Modelle wie 'Outsourcing', 'Pooling' und 'Sub-Contracting' werden im Konsultationspapier genannt². Nur wenn die Unternehmen diesen stetigen Anpassungsprozess meistern werden sie im Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes und in Drittmärkten bestehen. Nur dann werden wettbewerbsfähige Lösungen für internationale Finanzprobleme aus der Europäischen Union kommen können.

Dem entspricht auch folgendes Ziel, welches sich die Europäische Kommission für die Finanzdienstleistungspolitik für die nächsten fünf Jahre gesteckt hat:

"Eine dynamische Konsolidierung der Fortschritte auf dem Weg zu einem integrierten, offenen, inklusiven, wettbewerbsfähigen und wirtschaftlich effizienten europäischen Finanzmarkt."³

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat aktuell erneut darauf hingewiesen, dass die Neutralität der Umsatzsteuer im Hinblick auf die Organisationsform gewährleistet sein muss⁴.

"Daher ergibt sich aus dem Grundsatz der steuerlichen Neutralität, dass die Wirtschaftsteilnehmer in der Lage sein müssen, das Organisationsmodell zu wählen, das ihnen, rein wirtschaftlich betrachtet, am besten zusagt, ohne Gefahr zu laufen, dass ihre Umsätze von der in Art. 13 Teil B Buchst. d Nr. 6 der 6. MwSt-RL vorgesehenen Befreiung ausgeschlossen werden."

Die Mehrwertbesteuerung auf Grundlage des geltenden Artikel 13 Teil B der 6. MwSt-Richtlinie behindert dieses Ziel, da sie

- zu versteckter Mehrwertsteuerbelastung bei Umsätzen von Unternehmen untereinander führt⁵ und
- bei bestimmten Organisationsformen, zum Beispiel dem 'Sub-Contracting', Leistungen offen mit einer für das empfangende Unternehmen nicht abzugsfähigen Mehrwertsteuer belastet⁶ und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt.

² vgl. Punkt 2 des Konsultationspapiers

³ vgl. Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005-2010, 'Übersicht'

⁴ EuGH, Urteil vom 4. 5. 2006 - C-169/04 (Abbey National plc und Inscape Investment Fund vs. Commissioners of Customs & Excise), Rz. 66

⁵ vgl. Punkt 2.2 des Konsultationspapiers

⁶ vgl. Punkt 2.1 des Konsultationspapiers

Die Möglichkeiten diese Wettbewerbshindernisse zu beseitigen, werden im Konsultationspapier genannt: Nullsteuersatz⁷, Erweiterung der Steuerbefreiung⁸, Option zur Mehrwertbesteuerung⁹ und grenzüberschreitende Mehrwertsteuerstrukturen¹⁰.

Eine Lösung, welche die finanzdienstleistenden Unternehmen von Eingangsmehrwertsteuer komplett oder teilweise frei stellen würde, ohne gleichzeitig zu einer Verteuerung der Leistungen für den Leistungsempfänger zu führen, ist zu begrüßen.

Jedoch wurden gleichzeitig folgende Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit einer Modernisierung der bestehenden Regeln formuliert:

- Die höherwertigen Regeln und die darauf beruhende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sind vorrangig zu berücksichtigen.¹¹
- Die Kompliziertheit einer durchgreifenden Änderung soll vermieden werden.¹²
- Die Haushaltssicherheit für die Mitgliedsstaaten soll beachtet werden.¹³

Wenn man daher eine Modernisierung im Rahmen der geltenden Struktur vornimmt, so ist unseres Erachtens ein Aspekt besonders zu berücksichtigen:

Alle regulativen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene sollen dazu dienen, den gemeinsamen Markt zu stärken, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und den Verbraucherschutz zu sichern. Im Bereich der Finanzdienstleistungen bestehen bereits Regelungen auf sehr hohem Niveau, welche auf Grundlage des Financial Service Action Plan 1999-2005 (FSAP) eingeführt und weiterentwickelt werden. Diese Maßnahmen werden im Weißbuch als 'solide' auch im Sinne der oben genannten Ziele analysiert¹⁴.

⁷ vgl. Punkt 4.2.1 des Konsultationspapiers

⁸ vgl. Punkt 4.2.2 des Konsultationspapiers

⁹ vgl. Punkte 4.2.3 und 4.2.4 des Konsultationspapiers

¹⁰ vgl. Punkt 4.2.5 des Konsultationspapiers

¹¹ vgl. Punkt 3. des Konsultationspapiers

¹² vgl. Punkte 1.3. und 2.4.7 des Konsultationspapiers unter Bezug auf das Fiscalis-Seminar in Dublin

¹³ vgl. Punkt 1.3 des Konsultationspapiers

¹⁴ vgl. Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005-2010, 1. Dynamische Konsolidierung der Finanzdienstleistungen

Im Weißbuch wird weiterhin ausgeführt:

"Gemeinschaftliche und nationale Umsetzungsvorschriften zu den Finanzdienstleistungen müssen als ein einheitlicher Rechtskorpus funktionieren"¹⁵

Auch wenn dieses Ziel natürlich in erster Linie für die Erbringung der Finanzdienstleistungen im engeren Sinne gilt, so ist die Mehrwertbesteuerung der Finanzdienstleistungen, ihre gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und ihre nationale Umsetzung ein Aspekt hiervon.

Dieser integrierte Ansatz spiegelt sich auch in der Rechtsprechung des EuGH wider: So setzt sich der EuGH bei der Auslegung der Begriffe der 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie mit anderen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen auseinander, zuletzt im Fall 'Abbey National und Incape Investment Fund'¹⁶. Strittig war die Auslegung verschiedener gemeinschaftsrechtlicher Begriffe im Zusammenhang mit Investmentfonds beziehungsweise anderer Organismen für gemeinsame Anlage in Wertpapieren. Maßgebliche Rechtsgrundlage im Rahmen des harmonisierten und regulierten Finanzdienstleistungsmarktes ist die Richtlinie 85/611¹⁷, welche hoch entwickelte und aktuelle Beschreibungen von Leistungen in diesem Kontext bereithält. Im konkreten Fall zog der EuGH die Richtlinie 85/611 als Auslegungsgrundlage lediglich deshalb nicht heran, weil die Richtlinie 85/611 jüngeren Datums als die ältere 6. Mehrwertsteuer-Richtlinie ist¹⁸. Dies bedeutet jedoch, dass erwartet werden kann, dass nach einer Neufassung des Artikel 13 Teil B im Bereich Finanzdienstleistungen die Definitionen der speziellen anderen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen im Finanzdienstleistungsbereich für die Auslegung zu beachten sind.

Hieraus ergibt sich, dass eine Harmonisierung der Mehrwertsteuerregelungen mit dem anderen spezifischen Gemeinschaftsrecht gleichermaßen sinnvoll wie auch zwingend ist.

¹⁵ vgl. Weißbuch zur Finanzdienstleistungspolitik für die Jahre 2005-2010, 2.5 Vereinfachung, Kodifizierung und Klärung

¹⁶ EuGH, Urteil vom 4. 5. 2006 - C-169/04 (Abbey National plc und Incape Investment Fund vs. Commissioners of Customs & Excise)

¹⁷ RICHTLINIE DES RATES vom 20. Dezember 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) (85/611/EWG)

¹⁸ vgl. EuGH, Urteil vom 4. 5. 2006 - C-169/04, Rz. 55: "Zum Zeitpunkt des Erlasses der 6. MwSt-RL war die Gemeinschaftsterminologie im entsprechenden Bereich noch nicht harmonisiert, denn die Richtlinie 85/611, die in ihrem Art. 1 Abs. 3 eine gemeinschaftliche Definition der OGAW gibt, wurde erst 1985 erlassen."

3 Die Unternehmen müssen einheitlich behandelt werden

Im Konsultationspapier wird an deutlich darauf hingewiesen, dass die Steuerbefreiungen der Finanzdienstleistungen in den Mitgliedsstaaten extrem unterschiedlich gehandhabt oder durch nationale Regelungen ergänzt werden¹⁹ und diese unterschiedliche Handhabung zu Wettbewerbsverzerrungen führt²⁰. Auch ist der EuGH bestrebt diese Unterschiede anzugleichen²¹, kann jedoch nur auf der nicht mehr zeitgemäßen Grundlage des Artikel 13 Teil B a) und d) agieren.

Die Fehlallokationen und die Mehrbelastung der Unternehmen in verschiedenen Mitgliedsstaaten durch die unterschiedliche Handhabung wurden eindrucksvoll auf der Konferenz am 11. Mai von verschiedenen Unternehmensvertretern, insbesondere von Frau Leijonhufvud (Nordea) und Herrn Besson (Allianz), dargestellt²².

Eine Verzahnung der Steuerbefreiungen in Artikel 13 Teil B mit den einschlägigen anderen Richtlinien des Finanzmarktes würden eine einheitliche Anwendung der Steuerbefreiungen und die gewünschte Einheitlichkeit des Rechtskorpus im Sinne des Ziels der Europäischen Kommission garantieren. Die Rechtsprechung des EuGH hätte eine breite und konsistente Grundlage gefunden.

Zwei Beispiele sollen das verdeutlichen:

Beispiel 1

Ein Unternehmer ist mit seiner Gesellschaft in der Rechtsform der GmbH als selbständiger Handelsvertreter in Deutschland tätig. Er vermittelt Anteile an Investmentfonds an Privatpersonen. Er ist vertraglich an verschiedene Kapitalanlagegesellschaften direkt angebunden und hat weiterhin einen Vertrag mit einem so genannten Pool, also ein anderes Unternehmen, über welches er Investmentfonds anderer Gesellschaften vermitteln kann, mit denen kein Direktvertrag

¹⁹ vgl. zum Beispiel Punkt 2.4.5 des Konsultationspapiers "In anderen Fällen werden ähnliche Ergebnisse dadurch erreicht, dass praktisch keinerlei Kontrollen durch die Finanzbehörden erfolgen." oder Punkt 3

²⁰ vgl. zum Beispiel Punkt 2.4.5 des Konsultationspapiers

²¹ vgl. Punkt 3 des Konsultationspapiers "Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist insbesondere sicherzustellen, dass einheitliche Steuerbefreiungen innerhalb der EU gelten."

²² 'Modernisation of VAT on Financial and Insurance Services. A joint conference organised by the European Commission and the European Banking Federation', Brüssel, 11. Mai 2006. Vorträge siehe <http://www.fbe.be/content/Default.asp?PageID=95> (per 8. Juni 2006, 12:00)

möglich oder sinnvoll ist, zum Beispiel weil der notwendige Mindestumsatz nicht erreicht werden kann.

Nach Artikel 13 Teil B Buchstabe d Ziffer 5 der Richtlinie 77/388 sind die Umsätze, einschließlich der Vermittlung, die sich auf Wertpapiere beziehen von der Umsatzsteuer befreit.

Nach Auffassung der deutschen Regierung sind jedoch seine Vermittlungsumsätze gegenüber dem Pool nicht von der Steuerbefreiung erfasst, da hierfür eine direkte vertragliche Grundlage mit der später vertragschließenden Partei, also hier der Kapitalanlagegesellschaft, notwendig sei²³.

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Ziffer 2 in Verbindung mit Anhang I Abschnitte A, D der Richtlinie 2004/39²⁴ erbringt er jedoch in beiden Konstellationen gleichermaßen Wertpapierdienstleistungen, nämlich die *"Annahme und Übermittlung von Aufträgen, die ein oder mehrere Finanzinstrument(e) zum Gegenstand haben"*, hier: *"Anteile an Organismen für gemeinsame Anlagen"*.

Daher unterliegt er in beiden Konstellationen gleichermaßen den Pflichten und Regularien der Richtlinie 2004/39. Dies ist auch sachgerecht, denn unterschiedliche Organisations- beziehungsweise Vertragsform ändert nichts an der Art seiner Dienstleistung.

Beispiel 2

Ein Unternehmer ist als Handelsvertreter (Einzelunternehmen) in erster Linie als Vermittler von Krediten von Banken an Unternehmen und Privatpersonen tätig. In diesem Zusammenhang vermittelt er ebenfalls Lebensversicherungen, welche die Restschuld des Darlehens im Falle des Todes des Kreditnehmers absichern ("Restschuldversicherungen"). Die Abrechnung der Versicherungsprovision erfolgt über die Bank. Artikel 13 Teil B Buchstabe a der Richtlinie 77/388 stellt *"die Versicherungs- und Rückversicherungsumsätze einschließlich der dazugehörigen Dienstleistungen, die von Versicherungsmaklern und -vertretern erbracht werden"* von der Umsatzsteuer frei.

Nach Auffassung der deutschen Regierung ist die Vermittlung dieser Restschuldversicherungen nicht durch die Steuerbefreiung erfasst, da es sich nicht um eine Tätigkeit als Versicherungsvermittler handelt. Der Kreditvermittler tritt mit der Versicherungsgesellschaft selbst nicht in Vertragsbeziehung²⁵.

²³ vgl. BMF-Schreiben vom 13.12.2004 (BStBl. 2004 I S. 1199)

²⁴ Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente

²⁵ Verfügung der Oberfinanzdirektion Erfurt vom 19.02.2003 (Aktenzeichen S 7167 A - 01 - L 241)

Gemäß Artikel 2 Ziffer 3 der Richtlinie 2002/92²⁶ ist die Versicherungsvermittlung "...das Anbieten, Vorschlagen oder Durchführen anderer Vorbereitungsarbeiten zum Abschließen von Versicherungsverträgen...". Da er die Tätigkeit der Versicherungsvermittlung gegen Vergütung ausübt ist der Versicherungsvermittler²⁷ und fällt - wie jeder Versicherungsmakler oder -vertreter - unter den Regelungsbereich der Richtlinie. Er hat unter anderem eine Berufshaftpflichtversicherung abzuschließen, gegebenenfalls die erforderliche Sachkunde nachzuweisen und sich in ein Register eintragen zu lassen²⁸. Dies ist auch sachgerecht, denn wiederum ändert die unterschiedliche vertragliche Bindung nichts an der Art der Dienstleistung.

Bereits diese wirklich einfachen Fälle beleuchten die Schwierigkeiten und Wettbewerbsverzerrungen, mit denen die Unternehmen im gemeinsamen Finanzdienstleistungsmarkt zu kämpfen haben durch die unterschiedliche Rechtsanwendung zu kämpfen haben.

Eine Verzahnung der Steuerbefreiungen mit den maßgeblichen regulierenden und harmonisierenden Vorschriften ("Sektoralvorschriften") hat folgende durchschlagende Vorteile:

1. **Höhere Rechtssicherheit: Die Regelungen sind aktuell und detailliert**

Die Definitionen und Begriffsbestimmungen in den Sektoralvorschriften sind detailliert und auf die Gegebenheiten in den jeweiligen Teilmärkten angepasst; sie sind stets aktueller als reine Steuervorschriften.

2. **Höhere Rechtssicherheit: Schnellere Klärung durch die Gerichte**

Sollte dennoch Zweifel über den Anwendungsbereich einer Sektoralvorschrift bestehen, so liegen in aller Regel schneller Urteile als im Steuerrecht vor. Die Sektoralvorschriften bestimmen oftmals, ob ein Unternehmen seine Tätigkeit in der ein oder anderen Form überhaupt ausüben darf - Prozesse und damit auch Urteile werden daher sehr viel schneller als im rückwärts gewandten Steuerrecht produziert.

3. **Einfachere Handhabung für die Bürger und die Verwaltung**

Die Unternehmen kennen die Sektoralvorschriften und ihre Wirkungsweise bereits - eine analoge Anwendung im Umsatzsteuerrecht ist einleuchtend und nachvollziehbar. Die Verwaltung kann durch Bezugnahme auf andere Behörden oder Register das Vorliegen von Voraussetzungen leichter nachvollziehen.

²⁶ Richtlinie 2002/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Dezember 2002 über Versicherungsvermittlung

²⁷ vgl. Artikel 2 Ziffer 5 der Richtlinie 2002/92

²⁸ vgl. Artikel 3 Absatz 1, Artikel 4 Absätze 1 und 3 der Richtlinie 2002/92

4. **Konsistentere Anwendung des Gemeinschaftsrechts**

Das Ziel der Europäischen Kommission ist erreicht und die Vorschriften sind für den Bürger einleuchtend. Alles andere führt zu Unverständnis: "Warum bin ich Versicherungsvermittler nach der Richtlinie 2002/92, jedoch nicht wie die anderen Versicherungsvermittler nach der Richtlinie 77/388 steuerbefreit?"

4 Resümee

Im Sinne der rechtlichen Konsistenz sollte eine Lösung, welche die finanzdienstleistenden Unternehmen von Eingangsmehrwertsteuer komplett oder teilweise frei stellen würde, ohne gleichzeitig zu einer Verteuerung der Leistungen für den Leistungsempfänger zu führen, vorrangig sein.

Aber bereits die Verzahnung der Vorschriften des Artikel 13 Teil B Richtlinie 77/388 in Bezug auf die Finanzdienstleistungen und Versicherungen mit den anderen regulierenden und harmonisierenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts machen die Vorschriften einfacher zu handhaben, geben höhere Rechtssicherheit, sichern die Konsistenz des Gemeinschaftsrechts und fördern somit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Europäischen Union als Finanz- und Versicherungsstandort.

Hierbei ist einer Änderung des Artikels selbst der Vorzug zu geben. Kurzfristig - und vielleicht als Überbrückung - wäre jedoch aus unserer Sicht auch eine Nutzung des Artikels 29a mit Verweis auf die Sektoralvorschriften ein deutlicher Fortschritt²⁹.

²⁹ vgl. Punkt 4.4 des Konsultationspapiers