

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

9 Drohenden Zinsschaden bei der Besteuerung ausländischer Investmentfonds endlich begrenzen

(Kapitel 6001 Titel 014 91)

9.0

Die ungleiche Besteuerung von Gewinnausschüttungen (Dividenden) an in- und ausländische Kapitalgesellschaften und Investmentfonds ist unionsrechtswidrig. Das hat der Europäische Gerichtshof seit dem Jahr 2006 in mehreren Urteilen gegen Mitgliedstaaten der Europäischen Union entschieden. Der deutsche Gesetzgeber hat nur die Besteuerung in- und ausländischer Kapitalgesellschaften an diese Rechtsprechung angepasst. Investmentfonds blieben ausgenommen. Bereits im Jahr 2012 hatte eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder Vorschläge für eine Reform des Investmentsteuerrechts erarbeitet. Das BMF setzte diese Vorschläge nicht um, obwohl es schon jetzt mit Steuererstattungsansprüchen ausländischer Investmentfonds von mindestens 2 Mrd. Euro rechnen musste. Solche Erstattungsansprüche muss der Staat zu einem Zinssatz in Höhe von 6 % verzinsen, wodurch ein Zinsschaden von jährlich mindestens 120 Mio. Euro droht. Die seit Jahren bei unterschiedlichen Stellen eingehenden, zahlreichen Anträge auf Steuererstattung werden nicht bearbeitet. Die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anträge ist nicht geklärt.

9.1

Die steuerliche Benachteiligung ausländischer Kapitalgesellschaften/Investmentfonds beim Bezug von inländischen Dividenden gegenüber inländischen Kapitalgesellschaften/Investmentfonds verstößt gegen die Kapitalverkehrsfreiheit. Dies hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) wiederholt festgestellt.

Nach deutschem Investmentsteuerrecht werden Investmentfonds je nach Sitz unterschiedlich besteuert. Während Investmentfonds mit Sitz im Inland von der Kapitalertragsteuer befreit sind, profitieren Investmentfonds mit Sitz im Ausland von dieser Steuerbefreiung nicht.

Aus dieser Benachteiligung ausländischer Investmentfonds ergeben sich große rechtliche und finanzielle Risiken. Um diese zu beseitigen, hatte eine vom BMF unterstützte Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) im April 2012 Vorschläge für eine umfassende Investmentsteuerreform vorgelegt.

Das BMF teilte im Sommer 2012 die Einschätzung der BLAG und bezifferte die hieraus erwachsenden Haushaltsrisiken auf 2 Mrd. Euro. Im Falle des Verstoßes des deutschen Investmentsteuerrechts gegen Unionsrecht träten neben die Erstattungsansprüche noch Ansprüche auf Verzinsung von jährlich 6 % der Erstattungssumme. Allein für die vom BMF bis zum Jahr 2012 angenommenen Erstattungsansprüche träte zu den 2 Mrd. Euro noch ein zusätzlicher Zinsschaden von jährlich 120 Mio. Euro.

Anstatt das Anwachsen dieser Haushaltsrisiken durch die Umsetzung der Reformvorschläge der BLAG zu beenden, wartete das BMF zunächst die Erstellung eines volkswirtschaftlichen Gutachtens ab. Dieses beschäftigte sich mit den Auswirkungen der Reformvorschläge auf den Kapitalmarkt und die Altersvorsorge in Deutschland. Es lag dem BMF im Oktober 2014 vor und stellte nur geringe Auswirkungen auf Kapitalmarkt und Altersvorsorge fest. Am 17. Dezember 2015 legte das BMF einen Gesetzentwurf zu einer Reform des Investmentsteuerrechts vor. Nach der amtlichen Begründung zielt das Gesetz darauf ab, die unionsrechtlichen Risiken infolge der Ungleichbehandlung in- und ausländischer Investmentfonds zu beseitigen. Das neue Investmentsteuerrecht soll ab dem 1. Januar 2018 anwendbar sein.

Regelungen für vor diesem Datum bereits gestellte Erstattungsanträge („Altfallregelung“) enthält der Gesetzentwurf nicht.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen fest, dass bei den Finanzämtern und dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) bereits eine große Anzahl solcher Anträge ausländischer Investmentfonds auf Erstattung einbehaltener Kapitalertragsteuer anhängig waren (vgl. Abbildung 9.1). Die ersten Anträge waren im Jahr 2006 gestellt, aber nicht bearbeitet worden. Alle Anträge bezogen sich auf Urteile des EuGH zur ungleichen Besteuerung in- und ausländischer Kapitalgesellschaften und -Investmentfonds. Weil es keine eindeutigen Zuständigkeitsregelungen gab, wurden die Erstattungsanträge meistens zugleich bei einer Vielzahl von Finanzämtern sowie dem Bundeszentralamt für Steuern gestellt. Weder ein Finanzamt noch das BZSt haben über einen dieser Erstattungsanträge entschieden.

Abbildung 9.1



Unbearbeitete Erstattungsanträge ausländischer Investmentfonds bei einem Finanzamt

Quelle: Bundesrechnungshof.

9.2

Das BMF hat es versäumt, die drohenden, finanziellen Schäden rechtzeitig zu begrenzen. Angesichts der bisherigen Rechtsprechung des EuGH ist zu erwarten, dass im Klagefall die Ungleichbehandlung in- und ausländischer Investmentfonds nach deutschem Steuerrecht für unionsrechtswidrig erklärt wird. Diese Ungleichbehandlung dürfte nach der Rechtsprechung des EuGH auch nicht ausnahmsweise durch das Erfordernis einer „Kohärenz des Steuersystems“ gerechtfertigt sein. Dieser Rechtfertigungsgrund liegt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nur vor, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Steuerbefreiung von Dividenden auf der Ebene des Investmentfonds („Fondseingangsseite“) und der Besteuerung des Anlegers eines solchen Fonds („Fondsaustragsseite“) besteht. Ein solcher unmittelbarer Zusammenhang besteht nach deutschem Investmentsteuerrecht jedoch nicht. Die Steuerfreiheit der Dividendeneinkünfte inländischer Investmentfonds auf der Fondseingangsseite wird vielmehr unabhängig davon gewährt, ob diese später auf der Fondsaustragsseite besteuert werden. Auch eine Gesamtbetrachtung von Fondseingangs- und Fondsaustragsseite hat der EuGH in anderen Fällen – zuletzt in einem Verfahren im Jahr 2014 – für unzulässig erklärt und ist damit den Argumenten der an dem Verfahren beteiligten Bundesregierung nicht gefolgt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, eine eindeutige Zuständigkeitsregelung zu schaffen. Damit wäre eine zügige Bearbeitung der zahlreichen Erstattungsanträge ausländischer Investmentfonds gewährleistet und auch eine gerichtliche Klärung möglich. So könnte das ständige Anwachsen des drohenden Zinsschadens um jährlich mindestens 120 Mio. Euro beendet werden.

Für den zu erwartenden Fall, dass den Erstattungsanträgen stattzugeben ist, müsste die Anrechnung der bei ausländischen Investmentfonds einbehaltenen Kapitalertragsteuer auf die Einkommensteuer deutscher Anleger korrigiert werden. Das BMF muss dazu prüfen, wie es diese Korrektur sicherstellen kann.

9.3

Das BMF hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in seiner Stellungnahme nicht widersprochen. Aufgrund der unklaren Zuständigkeit prüfe es derzeit zusammen mit den Ländern die Verlagerung der Zuständigkeit auf eine zentrale Anlaufstelle. Ebenso erkennt das BMF die erheblichen europarechtlichen und fiskalischen Risiken an, die sich aus den Anträgen ausländischer Investmentfonds auf Erstattung einbehaltener Kapitalertragsteuer ergeben. Gleiches gelte für die Anträge auf Verzinsung dieser Erstattungsansprüche. Das BMF verweist jedoch darauf, dass die bisherigen Urteile des EuGH nicht die deutsche Rechtslage zum Gegenstand gehabt hätten. Daher sei die europarechtliche Rechtslage bisher noch nicht abschließend geklärt.

Eine bereits erfolgte Anrechnung der bei ausländischen Investmentfonds einbehaltenen Kapitalertragsteuer auf die Einkommensteuer ihrer deutschen Anteilseigner sei aufgrund der Vielzahl der Fälle auch nicht mehr korrigierbar.

9.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes enthält die Stellungnahme des BMF keine Argumente dafür, dass die derzeitige Ungleichbehandlung in- und ausländischer Investmentfonds unionsrechtskonform sein könnte. So ist es insbesondere kein Argument, dass der EuGH die Unvereinbarkeit des deutschen Investmentsteuerrechts mit Unionsrecht noch in keinem Gerichtsverfahren festgestellt hat. Eine solche Gerichtsentscheidung fehlt nur deshalb, weil noch keine behördliche Entscheidung über die in vielen Fällen seit dem Jahr 2006 vorliegenden Erstattungsanträge getroffen wurde. Da weder die zuständige Finanzbehörde noch das zuständige Finanzgericht bestimmt ist, konnte noch keiner der Antragsteller die behördliche Entscheidung mit einer sogenannten Untätigkeitsklage einfordern. Vermutlich warten die steuerlich beratenen Antragsteller auch deshalb ab, weil der Staat berechnete Erstattungsansprüche jährlich mit einem Zinssatz von 6 % verzinsen muss.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMF gemeinsam mit den Ländern eine zentrale Zuständigkeit für die Bearbeitung der Erstattungsanträge prüft. Darüber hinaus empfiehlt er, unmittelbar nach der unverzüglichen Klärung der Zuständigkeit auch über die bereits vorliegenden Erstattungsanträge zu entscheiden. Eine gerichtliche Klärung der Rechtslage könnte so vorangetrieben und ein weiteres Anwachsen eines Zinsschadens beendet werden. Dies ist umso dringlicher, als das Erstattungsvolumen und damit der drohende Zinsschaden seit den ersten Reformvorschlägen der BLAG aus dem Jahr 2012 durch eine Vielzahl neuer Erstattungsanträge erheblich angewachsen sind.

Die Auffassung des BMF, dass die Anrechnung der Kapitalertragsteuer bei deutschen Anlegern ausländischer Investmentfonds wegen der Vielzahl der Fälle praktisch nicht mehr korrigierbar ist, mag zutreffen. Dann wäre der drohende fiskalische Schaden aber noch weit höher als vom BMF zunächst angenommen. Eine schnellstmögliche Klärung der Rechtslage und Bearbeitung der Anträge ist daher zur Vermeidung weiterer erheblicher Haushaltsrisiken dringend geboten.