

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN
INDUSTRIE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Mohrenstr. 20/21
10117 Berlin

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DEUTSCHER
BANKEN E. V.
Burgstr. 28
10178 Berlin

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Wilhelmstr. 43/43 G
10117 Berlin

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND
(HDE) E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

An die Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Ingrid Arndt-Brauer
Platz der Republik 1
11011 Berlin

[nur per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de](mailto:finanzausschuss@bundestag.de)

4. Mai 2016

Gesetz zur Reform der Investmentbesteuerung

Stellungnahme zum Regierungsentwurf,
zur Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 119/16 vom 22. April 2016) und
zur Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. 18/8345 vom 4. Mai 2016)
anlässlich der öffentlichen Anhörung am 9. Mai 2016

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages,

wir danken für die Gelegenheit, zu dem Regierungsentwurf eines „Gesetzes zur Reform der
Investmentbesteuerung“ (InvStRefG) Stellung nehmen zu können.

Aus unserer Sicht besteht in Teilbereichen des InvStRefG zwar weiterhin Änderungsbedarf.
Ausdrücklich begrüßen wir aber die im Regierungsentwurf im Vergleich zu den vorhergehenden
Gesetzesentwürfen bereits enthaltenen wichtigen Verbesserungen für die deutsche Wirt-

schaft. Dies betrifft insbesondere die seit dem Referentenentwurf von der Bundesregierung nicht mehr verfolgte Besteuerung von Veräußerungsgewinnen aus Streubesitz. Zudem wurden verschiedene Verbesserungen für die privaten und betrieblichen Anleger von Investmentfonds, hier speziell die Abmilderung der bei Spezial-Investmentfonds ursprünglich vorgesehenen Regelung zur Einschränkung der Möglichkeit zur steuerneutralen Thesaurierung von Veräußerungsgewinnen sowie eine behutsame Erhöhung der „Teilfreistellungssätze“, vorgenommen. Auch im Hinblick auf die für „steuerbegünstigte Anleger“ vorgesehene Steuerbefreiung wurden der Anwendungsbereich und auch das Verfahren partiell verbessert.

Im Hinblick auf die vorgenannten Änderungen ist es aus unserer Sicht wichtig, dass an diesen sachgerechten Lösungen unverändert festgehalten wird. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte daher darauf geachtet werden, dass die gefundenen Kompromisse nicht unnötig gefährdet werden.

Zu den Vorschlägen des Bundesrates

Die vom Bundesrat im Rahmen seiner Stellungnahme vorgetragenen Vorschläge stellen einzelne – aus Sicht der Wirtschaft ganz wesentliche – Verbesserungen des aktuellen Gesetzesentwurfes nunmehr in Frage. Teilweise werden Regelungsvorschläge aus dem ursprünglichen „Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Reform der Investmentbesteuerung“ bemüht, die aber – mittlerweile auch aus Sicht der Bundesregierung – nicht sachgerecht sind und zu erheblichen steuerlichen Mehrbelastungen für die deutsche Wirtschaft führen würden. Dazu nachfolgend im Einzelnen:

- Steuerpflicht von Veräußerungsgewinnen aus Streubesitz

Sollte – wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum InvStRefG vorschlägt – die Einführung einer Steuerpflicht für Gewinne aus der Veräußerung von Streubesitzanteilen erneut erwogen werden, drohen erhebliche steuerliche Mehrbelastungen für die Wirtschaft. Bei körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen käme es zu einer doppelten oder sogar mehrfachen Steuerbelastung der auf Ebene von Kapitalgesellschaften erzielten Gewinne. Im Zusammenwirken mit der ebenfalls geplanten Einführung der sog. 45-Tage-Regelung, wonach die Anrechenbarkeit von auf Dividenden erhobene Kapitalertragsteuer davon abhängig gemacht werden soll, dass der Steuerpflichtige die betreffenden Aktien für einen Mindestzeitraum von 45 Tagen hält und dabei ein Mindestmaß an wirtschaftlichem Risiko trägt, hätte eine Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne aus Streubesitz eine geradezu verheerende Schwächung des Investitionsstandorts Deutschland zur Folge. Betroffen hiervon wären insbesondere die Wagniskapitalfinanzierung in Zukunftsbranchen als auch die (betriebliche) Altersvorsorge in den Unternehmen, da ein großer Anteil der für die Altersvorsorge vorgesehenen Kapitalanlagen in Streubesitz investiert ist. Zudem würde es durch die nachgelagerte Besteuerung beim

Rentenempfänger zu einer systemwidrigen und verfassungsrechtlich sehr zweifelhaften Doppelbesteuerung kommen. Auch würden die Finanzierungsbedingungen von jungen Startup-Unternehmen in Deutschland erheblich verschlechtert.

Die Einführung einer Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne aus Streubesitz stünde dabei sowohl im Widerspruch zu dem im Koalitionsvertrag gesetzten Ziel, die Altersvorsorge zu stärken, als auch zur von der Großen Koalition erklärten Absicht, in der aktuellen Legislaturperiode keine Steuererhöhungen vornehmen zu wollen. Anders als der Bundesrat in seiner Stellungnahme anführt, ist die Einführung einer Steuerpflicht von Gewinnen aus der Veräußerung von Streubesitzanteilen weder aus europarechtlichen Gründen noch zur Abwehr von Steuergestaltungen oder aus steuersystematischen Gründen angezeigt.

Wir, die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, lehnen die Einführung einer Besteuerung von Veräußerungsgewinnen aus Streubesitz unverändert ab.

- Einschränkung der Thesaurierungsmöglichkeit bei Spezial-Investmentfonds

Die vom Bundesrat vorgeschlagene jährliche Erfassung der in Spezial-Investmentfonds thesaurierten Veräußerungsgewinne hätte eine deutliche Steuermehrbelastung für die Wirtschaft zur Folge. Nach dem Vorschlag des Bundesrats soll es, wie seinerzeit im „Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Reform der Investmentbesteuerung“ vorgesehen, zu einer sofortigen steuerlichen Belastung von jährlich 10 Prozent der im Spezial-Investmentfonds erzielten Veräußerungsgewinne kommen. Unternehmen nutzen die in Spezial-Investmentfonds steuerfrei angesammelten Veräußerungsgewinne zur Verstetigung ihrer Erträge, um damit – etwa im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung – lebenslange Renten in mindestens gleich bleibender Höhe auszahlen zu können. Angesichts des andauernden Niedrigzinsumfeldes wäre die vorgesehene Steuererhöhung eine zusätzliche schwere Belastung für das private und betriebliche Altersvorsorgesystem in Deutschland.

Dies gilt auch für den Vorschlag des Bundesrates eine signifikante Absenkung der im InvStRefG enthaltenen „Aufschubfrist“ von 15 Jahren vorzunehmen. Nach der im InvStRefG enthaltenen Regelung sollen thesaurierte Veräußerungsgewinne zukünftig erst nach 15 Jahren vollständig besteuert werden, soweit sie noch nicht ausgeschüttet oder durch Veräußerungsverluste gemindert wurden. Die „Aufschubfrist“ von 15 Jahren gewährleistet, dass gerade im Hinblick auf das aktuelle Niedrigzinsumfeld und insgesamt schwierigen Verhältnissen an den Kapitalmärkten langfristig eine Ertragsverstetigung und damit stabile Betriebsrenten gewährleistet werden können. Eine Verkürzung der „Aufschubfrist“ würde diesem Ziel entgegenstehen. Eine „Aufschubfrist“ von 15 Jahren entspricht dabei in etwa der Dauer eines sog. Finanzzyklus. Finanzzyklen bilden die Dynamik der Wechselwirkungen ab, die finanzielle Auf- und Abschwünge auslösen, d. h. Wechselwirkungen zwischen den Vermö-

genspreisen und ihren Bewertungen, dem geschätzten und dem tatsächlich eingegangenen Risiko sowie den jeweiligen Finanzierungsbedingungen (Kreditspreads, Risikoprämien und Ausfallquoten). Während Konjunkturzyklen in der Regel zwischen 1 und 8 Jahren dauern, beträgt die Länge von Finanzzyklen 15 bis 20 Jahre¹. Ein Finanzzyklus kann damit mehrere Konjunkturzyklen umfassen. Gerade in Anbetracht des aktuellen Niedrigzinsumfeldes, welches bereits seit dem Jahre 2008 andauert und ein Ende bis heute nicht absehbar ist, muss es institutionellen Anlegern weiterhin möglich sein, schwierige Phasen und die damit verbundenen Kursschwankungen an den Kapitalmärkten zu „überbrücken“.

Überdies ist – unabhängig von der Länge der „Aufschubfrist“ – eine Besteuerung der Veräußerungsgewinne des Spezial-Investmentfonds stets sichergestellt. Primäres Ziel des im Regierungsentwurf enthaltenen Vorschlags ist darüber hinaus eine Dauerthesaurierung auf Fondsebene zu verhindern. Dieses Ziel wird durch die vorgesehene „Aufschubfrist“ von 15 Jahren erreicht.

Wir halten den Kompromiss hinsichtlich einer „Aufschubfrist“ von 15 Jahren für sachgerecht und lehnen eine weitergehende Einschränkung der Möglichkeit zur steuerneutralen Thesaurierung von Veräußerungsgewinnen bei Spezial-Investmentfonds ab.

- Höhe der „Teilfreistellungssätze“

Die Erhöhung der „Teilfreistellungssätze“ sowie die Einführung der Möglichkeit einer Teilfreistellung auch bei Mischfonds sind aus unserer Sicht gerechtfertigt und führen nicht zu einer Überkompensation auf Anlegerebene.

Wir halten die Erhöhung der „Teilfreistellungssätze“ sowie die Einführung einer Teilfreistellung für Mischfonds für notwendig, um die durch die Investmentsteuerreform eintretenden steuerlichen Belastungen auf Fondsebene beim Anleger – zumindest teilweise – auszugleichen.

Zum Regierungsentwurf

Unabhängig von den aus Sicht der Wirtschaft bereits vorgenommenen positiven Änderungen besteht im Hinblick auf den Regierungsentwurf in Teilbereichen weiterhin Nachbesserungsbedarf. Erhebliche Bedenken bestehen insbesondere im Hinblick auf die Wirkungsweise und praktische Umsetzbarkeit der beabsichtigten Einführung der sog. 45-Tage-Regelung.

¹ Siehe dazu ausführlich 84. Jahresbericht 2013/14 der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) vom 29. Juni 2014, S. 73 ff.

- Negative Auswirkungen der „45-Tage-Regelung“ erheblich

Zwar unterstützen wir das gesetzgeberische Ziel, mit der „45-Tage-Regelung“ sog. Cum/Cum-Geschäfte verhindern bzw. eine u. U. vorhandene Gestaltungsanfälligkeit insgesamt reduzieren zu wollen. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung würde die Regelung aber marktübliche und wirtschaftlich erforderliche Absicherungsgeschäfte im Rahmen des Aktienhandels erfassen und damit den deutschen Kapitalmarkt schwächen. Überdies ist die vorgesehene Tatbestandsvoraussetzung im Hinblick auf das Erfordernis der Tragung eines Wertveränderungsrisikos von mindestens 30 % aufgrund von Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis nicht umsetzbar und damit erfüllbar. Hinzu kommt, dass die „45-Tage-Regelung“ rückwirkend ab dem 1. Januar 2016 angewendet werden soll, was bereits zu erheblichen Schwierigkeiten in der Praxis geführt hat. Aufgrund des weiten Anwendungsbereichs und zahlreichen Unklarheiten bei der Anwendung der Vorschrift würde die „45-Tage-Regelung“ beim Anleger oftmals zu einer Nichtberücksichtigung der auf Dividenden einbehaltenen Kapitalertragsteuer und damit zu einer finalen Steuerbelastung führen. Die Steuer würde damit zu einer „Strafsteuer“ für Aktionäre werden. Unverständlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Regelung nur für inländische Anleger gelten soll. Es stellt sich hier die Frage, ob dies aus verfassungs- ggf. aber auch europarechtlichen Gesichtspunkten zulässig ist. Zumindest in ihrer derzeitigen Ausgestaltung stellt die „45-Tage-Regelung“ eine nicht gerechtfertigte Inländerdiskriminierung dar.

Die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme in diesem Zusammenhang angeregten Änderungen würden allesamt zu einer weiteren Verschärfung führen und lösen nicht die schon bestehenden erheblichen Abgrenzungs- bzw. Anwendungsprobleme.

- Verfahren zum Steuerabzug nicht umsetzbar

Der Kapitalertragsteuerabzug auf sog. Vorabpauschalen soll bei in- und ausländischen thesaurierenden Fonds künftig einheitlich von den auszahlenden Stellen erfolgen (d. h. von den Depotbanken und den die Kundendepots führenden Kreditinstituten). Das derzeitige Verfahren, wonach der Gläubiger verpflichtet ist, die für die Abführung der Kapitalertragsteuer benötigte Liquidität zu beschaffen, ist auf Einzelfälle ausgerichtet und gibt der auszahlenden Stelle kein Recht auf Zugriff auf Vermögenswerte des Kunden. Wenn der Gesetzgeber möchte, dass im Regelfall ein Steuerabzug vorgenommen wird, muss er eine Vorschrift schaffen, die einen Zugriff auf Vermögenswerte des Gläubigers der Kapitalerträge vorsehen. Denn Steuerrecht ist Eingriffsrecht und Eingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Der Steuerabzug kann nicht davon abhängig sein, dass ein Zivilgericht irgendwann über die Wirksamkeit der Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Instituts entscheidet. Der Zugriff muss sich aber auf bei der auszahlenden Stelle unterhaltene Einlagen des Gläubigers der Kapitalerträge beschränken. Eine Veräußerung depotverwahrter Fondsanteile darf nicht gefordert werden, da diese einen Eingriff in grundgesetzgeschützte Eigentumspositionen und

selbst einen zusätzlichen (kapitalertrag-)steuerpflichtigen Vorgang darstellt, der weitere Veräußerungen notwendig macht.

- Erfüllungsaufwand für die deutsche Wirtschaft ist erheblich

Den möglichen Erfüllungsaufwand für die deutsche Wirtschaft ist in dem Regierungsentwurf unzutreffend festgestellt. Mitnichten erschöpft sich der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Bürokratiekosten aus Informationspflichten. Die Reform wird – entgegen der ursprünglichen Intention – nicht zu einer Reduzierung des administrativen Aufwands führen, sondern im Gegenteil wird der laufende administrative Aufwand für die Kapitalverwaltungsgesellschaften, Verwahrstellen und die die Kundendepots führenden Kreditinstitute erheblich steigen. Zum einen müssen die existierenden Abwicklungssysteme an das neue Besteuerungssystem angepasst werden. Zum anderen werden insbesondere für die depotführenden Institute neue Pflichten eingeführt, die nicht mehr automatisiert erfüllt werden können und die die Anforderungen an ein Massenverfahren nicht zu erfüllen sind. Und auch für institutionelle Anleger wird das neue Investmentsteuerrecht etwa im Bereich der Spezial-Investmentfonds ungleich komplizierter. Allein der Wegfall des sog. Ertragsausgleichsverfahrens sowie die geplanten Änderungen im Bereich der Anrechnung bzw. Erstattung von Kapitalertragsteuer bei Spezial-Investmentfonds dürften für betriebliche Anleger in einer wesentlichen Erhöhung des laufenden Verwaltungsaufwands resultieren. Aufgrund der Investmentsteuerreform ist daher mit einem erheblichen einmaligen Einführungsaufwand sowie mit einem signifikant erhöhten laufenden Erfüllungsaufwand zu rechnen.

Im Hinblick auf die „Bürokratiebremse“ bzw. der „One in, one out-Regel“ der Bundesregierung halten wir es darüber hinaus für problematisch, dass der einmalige Erfüllungsaufwand nicht berücksichtigt wird. Durch die Reform erwartet die Bundesregierung eine jährliche Bürokratieentlastung für die Wirtschaft von 43 Mio. Euro. Dieser geschätzten Entlastung – die angesichts des zusätzlichen administrativen Aufwands gerade zulasten der Finanzwirtschaft ohnehin fraglich ist – steht ein einmaliger Bürokratieaufwand für die Wirtschaft von mehr als 120 Mio. Euro gegenüber. Demnach dauert es selbst nach den Schätzungen des Regierungsentwurfs drei Jahre bis der einmalige Zusatzaufwand durch die jährliche Entlastung kompensiert ist. Die „Bürokratiebremse“ berücksichtigt den einmaligen Erfüllungsaufwand jedoch nicht. Nach dem InvStRefG stellt im Sinne der „One in, one out-Regel“ der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft ein „Out“ von rund 43 Mio. Euro dar. Der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft würde letztlich kompensiert werden und damit sogar ein zusätzliches Kompensationsvolumen für künftige Bürokratiebelastungen entstehen.

Diese Auslegung der „One in, one out-Regel“ steht im Widerspruch zu dem wichtigen Ziel des Bürokratieabbaus. Einmaliger Erfüllungsaufwand darf nicht unberücksichtigt bleiben. Zumindest solange bis der einmalige Aufwand durch die jährliche Entlastung kompensiert ist,

darf diese Entlastung nicht als „Bürokratie-Out“ für andere Regelungsvorhaben gewertet werden. Dies gilt besonders für steuerliche Neuregelungen, da der dabei hervorgerufene Erfüllungsaufwand typischerweise gerade auch in Form einmaliger Bürokratiebelastung entsteht. So entsteht bei Steuerrechtsänderungen oftmals umfassender Anpassungsbedarf in den Unternehmen – gerade auch dann, wenn Unternehmen für den Steuerabzug Dritter (z. B. Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer) in die Pflicht genommen werden. Zudem zeigt gerade das Steuerrecht, dass Änderungen oftmals nicht von Dauer sind. So sind etwa seit der letzten grundlegenden Reform der Investmentbesteuerung noch keine zehn Jahre vergangen. Insofern ist es falsch davon auszugehen, dass einmaliger Umstellungsaufwand in der längerfristigen Kostenbetrachtung unbeachtlich ist, weil in vielen Rechtsbereichen immer wieder einmaliger Umstellungsaufwand anfällt.

Wir plädieren daher dafür, weitere Änderungen an den Regelungsvorschlägen des InvStRefG, insbesondere hinsichtlich der „45-Tage-Regelung“ vorzunehmen. Hierzu verweisen wir auf unsere Einzelanmerkungen in der **Anlage**.

Wir bitten, diese Punkte bei den Beratungen des Gesetzentwurfes zu berücksichtigen. Zur weiteren Erläuterung stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.

Dr. Rainer Kambeck

BUNDESVERBAND
DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.

Berthold Welling

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN
HANDWERKS E. V.

Carsten Rothbart

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.

Benjamin Koller

BUNDESVERBAND DEUTSCHER
BANKEN E. V.

Joachim Dahm

Dr. Daniel Hoffmann

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.

Jürgen Wagner

Till Hannig

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND
(HDE) E. V.

Jochen Bohne

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.

Michael Alber