

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

**„Entwurf eines Gesetzes zum automatischen Austausch von
Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und
zur Änderung weiterer Gesetze“
- BT-Drucksache 18/5920 -**

**sowie zu den Anträgen der Fraktionen
DIE LINKEN bzw. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- BT-Drucksachen 18/2014, 18/6054 und 18/6005 -**

**anlässlich der Anhörung im Finanzausschuss des
Deutschen Bundestages
am 2. November 2015**

Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5240
Fax: +49 30 2020-6240

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Jürgen Wagner
Dr. Volker Landwehr
Steuern

E-Mail: j.wagner@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die Thematik des internationalen Steuerdatenaustauschs hat erhebliche Bedeutung für die Versicherungswirtschaft. Um den vorgesehenen Meldeanforderungen gerecht werden zu können, bedarf es einer Vielzahl von kostenintensiven und kurzfristigen Verfahrens- und Prozessanpassungen. Nur so ist zu gewährleisten, dass alle erforderlichen Daten rechtzeitig erhoben, gespeichert und zum richtigen Zeitpunkt an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) übermittelt werden können.

Conditio sine qua non für diese Verwendung personenbezogener Daten ist allerdings eine praxisingerechte Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Dies betrifft insbesondere die Vorgaben und Sorgfaltspflichten für die Datenerfassung durch die Finanzinstitute zur Klärung des Steuerstatus bei Vertragsabschluss mit Neukunden. Für Versicherer, die im Wesentlichen nur bei Vertragsabschluss Informationen von ihren Kunden erhalten, ist es unbedingt erforderlich, gerade auch mit Blick auf das weltweit steigende Interesse am internationalen Datenaustausch, von jedem Kunden bei Vertragsabschluss alle insoweit vorgesehenen Daten erheben und für eine etwaige spätere Datenmeldung speichern und auswerten zu dürfen (sogenannter „Wider Approach“). Dies schließt insbesondere auch die Erhebung und Zuordnung der Steueridentifikationsnummer sowie des Geburtsdatums des Kunden mit ein.

Ungeachtet dessen sollte die Politik künftig noch zielgerichteter für das Ziel eines einheitlichen weltweiten und kohärenten Informationsdatenaustauschs eintreten. Bisher ist dies noch nicht gelungen. Bei Abgleich der Verpflichtungen nach dem Finanzkonteninformationsaustauschgesetz (Entwurf) einerseits und den FATCA-Regularien andererseits ergeben sich erhebliche Unterschiede. Exemplarisch wird hier auf die unterschiedliche Ausgestaltung der für den Bereich der Altersvorsorge geregelten Ausnahmen verwiesen. Insofern bleibt zu hoffen, dass es zumindest noch über die gemäß Art. 8 Abs. 7a der Amtshilferichtlinie vorgesehenen „Ausnahmeliste“ (siehe dazu § 19 Nr. 9 c und § 19 Nr. 34 Buchstabe f) zu Angleichungen kommt. Dementsprechend ist sicherzustellen, dass einheitlich

- Altersvorsorgepläne nach § 1 des Betriebsrentengesetzes (= alle 5 Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung [inklusive privater Fortführung]);
- Altersvorsorgepläne nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (Riester- und Basisrente), sofern die Beiträge dazu in keinem Jahr fünfzigtausend Euro (50.000 Euro) übersteigen;
- alle Risikoversicherungen wie z. B. die Risikolebensversicherung, oder aber auch die Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsversicherungen;
- Kranken- und Pflegeversicherungen;

- Schaden- und Unfallversicherungen einschließlich der Unfallversicherung mit garantierter Beitragsrückzahlung (UBR-Versicherung)

nicht vom Informationsaustausch betroffen sind. Nur so können kostenintensive Anpassungen der gerade erst eingerichteten FATCA-Prozesse vermieden werden, die andernfalls zu Lasten der privaten und betrieblichen Altersvorsorge gehen würden. Ziel aller Beteiligten sollte es auch weiterhin sein, einen echten Gleichklang der Verfahren für den internationalen Datenaustausch herzustellen.

Erst wenn dies gelungen ist und der internationale Datenaustausch seine Anlaufschwierigkeiten überwunden hat, kann eine Diskussion über die Zukunft der Abgeltungsteuer und die Einführung eines automatischen Austauschs von Informationen über Kapitalerträge im Inland geführt werden. Allerdings ist bereits jetzt darauf hinzuweisen, dass die Ausdehnung des Informationsaustauschs auf Inlandsfälle zu einer Vervielfachung der Anzahl der Meldungen – verbunden mit einer spürbaren personellen Mehrarbeit durch die Klärung fehlerhafter Datensätze z. B. aufgrund falscher oder unklarer Kundendaten – führen würde. Die Ausdehnung des Meldeverfahrens wäre daher mit erheblichen Kosten verbunden. Zudem erscheint es nicht angemessen, die Unternehmen mit zwei parallelen Verfahren zu belasten, nämlich dem Verfahren der Einbehaltung der Kapitalertragsteuer einschließlich der gerade erst eingeführten kostenträchtigen elektronischen Erhebung von Kirchensteuer einerseits und einem zusätzlichen Meldeverfahren andererseits. Bislang gibt es bei Meldungen von Inlandsfällen (z. B. beim Rentenbezugsmitteilungsverfahren gemäß § 22a EStG) richtigerweise einen zusätzlichen Quellensteuerabzug nicht.

Die weiteren Einzelheiten ergeben sich aus der nachfolgenden Darstellung.

Im Detail

A. Zu dem Entwurf eines Gesetzes zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und zur Änderung :

- **Zum Erfüllungsaufwand**

Mit dem Gesetz soll die Anwendung eines gemeinsamen Meldestandards für den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen nicht nur in der EU, sondern auch in Drittstaaten verfolgt werden. Mit Blick auf die USA und die bereits in Kraft getretenen FATCA-Regularien, mit denen ebenfalls Steuerbetrug und grenzüberschreitende Steuerhinterziehung bekämpft werden soll, mag es sich zwar um ein vergleichbares Verfahren handeln, übereinstimmend ist dies aber leider nicht. Insbesondere die Ausnahmeregelungen sind mit denen bei FATCA nicht deckungsgleich. So sind beispielsweise nicht die Durchführungswege der betrieblichen Altersversorgung generell ausgenommen. Basis- und Riester-Rentenverträge gelten nicht wie bei FATCA als unbeachtlich, sofern die Beiträge in keinem Jahr 50.000 Euro übersteigen. Gesetzlich soll vielmehr geregelt werden, dass Altersvorsorgekonten ausgenommen sein sollen, bei denen die jährlichen Beiträge auf höchstens 50 000 US-Dollar begrenzt sind oder wenn eine auf die gesamte Lebenszeit bezogene Beitragsgrenze in Höhe von höchstens 1.000.000 US-Dollar besteht. Hinzu kommt, dass betragsmäßige Aufgriffs- oder Ausschlussgrenzen z. B. für Bestandskonten natürlicher Personen nicht bestehen. Zudem sind Begriffe und Produktkategorien teilweise anders als bei FATCA definiert. Entsprechend erscheint der mit 100 Mio. Euro zusätzlich zur FATCA-Implementierung angesetzte einmalige Erfüllungsaufwand nebst jährlichem laufendem Erfüllungsaufwand von 80 Mio. Euro durchaus knapp bemessen. Zu berücksichtigen ist, dass nicht nur die betriebstechnische Infrastruktur erheblich zu modifizieren ist. Hinzu kommt insbesondere für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, dass sie die betriebstechnischen Voraussetzungen für einen Datenaustausch nach derzeitigem Stand komplett neu einzurichten hätten. Ferner dürfte das Meldevolumen im Vergleich zu FATCA erheblich größer ausfallen. Ohne die Kostenbelastung letztlich konkret zu beziffern, sollte von allen Beteiligten bedacht werden, dass diese Kosten – soweit sie auf den Bereich der Versicherungswirtschaft entfallen – zu Lasten der Altersvorsorge gehen.

- **Zu § 6 (Ansässigkeit; Zeitpunkt der Erstanwendung)**

§ 6 Abs. 1 regelt zwar die Verpflichtung der Finanzinstitute, zu den von ihnen geführten Konten die steuerliche Ansässigkeit des Kontoinhabers

zu erheben und zur Wahrung der Melde- und Sorgfaltspflichten dem Kundenkonto zuzuordnen, es fehlt aber insbesondere an der Berechtigung zur sofortigen Erhebung aller für die Datenübermittlung ggf. erforderlichen Daten. Insbesondere sollte eindeutig erlaubt werden, die gemäß **§ 8 Abs. 1 Nr. 1** erforderliche Steueridentifikationsnummer (Steuer-ID) und das Geburtsdatum von jedem Kunden zu erheben und entsprechend zuzuordnen. **§ 8 Abs. 2** und auch **§ 13** gehen insofern u. E. zwar schon in die richtige Richtung, eine entsprechende ausdrückliche und ausreichend umfassende Erlaubnis im vorstehenden Sinne wäre u. E. aus datenschutzrechtlicher Sicht aber zwingend erforderlich.

Bisher differenziert **§ 13** hinsichtlich der Sorgfaltspflichten bei Neukonten von natürlichen Personen noch relativ komplex zwischen **§ 13 Abs. 2** und **§ 13 Abs. 3**. Gemäß **§ 13 Abs. 2** muss das Finanzinstitut bei Neukonten natürlicher Personen eine Selbstauskunft beschaffen und auf Basis dieser die steuerliche Ansässigkeit des Kunden feststellen. **§ 13 Abs. 3** regelt dann ausdrücklich und ausschließlich die Verpflichtung, im Rahmen der Selbstauskunft zu einem meldepflichtigen Konto die Steueridentifikationsnummer und das Geburtsdatum zu erheben. Nur dann, wenn aus der Selbstauskunft hervorgeht, dass das Kundenkonto in einem meldepflichtigen Staat steuerlich ansässig ist, muss die Selbstauskunft auch die Steuer-ID und das Geburtsdatum enthalten (= zweistufiges Verfahren).

§ 13 und auch **§ 6** treffen somit bisher keine Aussage, ob in anderen Fällen, in denen der Kunde in einem NICHT-meldepflichtigen Staat steuerlich ansässig ist, ebenfalls die Steuer-ID oder beispielsweise auch das Geburtsdatum erhoben werden darf. Rechtliches MÜSSEN in einem Fall legitimiert – zumindest unter datenschutzrechtlichen Aspekten – kein rechtliches KÖNNEN/DÜRFEN in einem anderen Fall. Für Versicherer, die im Wesentlichen nur bei Vertragsabschluss Informationen von ihren Kunden erhalten, ist es aber unbedingt erforderlich, gerade auch mit Blick auf das weltweit steigende Interesse am internationalen Datenaustausch, von jedem Kunden bei Vertragsabschluss alle für den (potentiellen) späteren Datenaustausch erforderlichen Daten erheben und für eine etwaige spätere Datenmeldung speichern und auswerten zu dürfen (sog. „Wider Approach“). Nach Vertragsschluss sind Daten von einem Kunden, der in einem Staat lebt, der zu einem späteren Zeitpunkt zu einem meldepflichtigen Staat wird, faktisch kaum mehr zu bekommen. Kunden haben nach Vertragsschluss kein eigenes Interesse, die Daten dem Versicherer zur Verfügung zu stellen. Erfahrungen haben gezeigt, dass Kunden in solchen Situationen auf Anfragen der Versicherer nicht reagieren.

Da sich die Frage der Erhebung und Speicherung der Steuer-ID u. E. auch im Zusammenhang mit Neukonten von Rechtsträgern stellt, er-

scheint es uns geboten, zu einer gesetzlichen Anpassung außerhalb von **§ 13** im Rahmen von **§ 6 Abs. 1** zu kommen. In **§ 6 Abs. 1** könnte sowohl sprachlich als auch sachlich die Erhebung und Zuordnung der Steuer-ID und des Geburtsdatums wie folgt mit nur geringfügigen Anpassungen (durch Unterstreichung gekennzeichnet) eingefügt werden:

(1) Finanzinstitute haben zur Wahrung der Melde- und Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz zu den von ihnen geführten Konten die steuerliche Ansässigkeit und bei steuerlicher Ansässigkeit in einem ausländischen Staat auch die Steueridentifikationsnummer und das Geburtsdatum des Konteninhabers oder des sonstigen Kunden zu erheben und seinem Konto zuzuordnen unabhängig davon, ob es sich bei dem Kontoinhaber oder dem sonstigen Kunden um eine meldepflichtige Person im Sinne der Melde- und Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz handelt.

Mit einer entsprechenden (knappen) Ergänzung des **§ 6 Abs. 1** wäre u. E. auch die dauerhafte Speicherung über das „Zuordnen“ abgedeckt. Die spätere Übermittlung der Daten ist nach unserer Auffassung bereits vom derzeit vorgesehenen **§ 8** sowohl für natürliche Personen als auch für Rechtsträger gesichert. Der letzte Halbsatz von **§ 13 Abs. 3** könnte mit der vorstehenden Ergänzung des **§ 6 Abs. 1** entfallen.

Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang allerdings noch eine Erklärung, was konkret unter einem bereits in **§ 6 Abs.1** im **2. Halbsatz** aufgeführten „*sonstigen Kunden*“ zu verstehen ist. Eindeutig definiert wird dies gesetzlich nicht. Eine Erläuterung im Ausschussbericht wäre hilfreich.

Mit Blick auf die Formulierung des **§ 6 Abs. 1** stellt sich ungeachtet der vorstehenden Ausführungen schließlich noch die Frage, wie die Passage „*von ihnen geführte Konten*“ zu verstehen ist. **§ 24**, der zum Begriff „*geführte Konten*“ weitere Angaben macht, hilft insofern nicht weiter. Wird ein Konto erst dann geführt, wenn ein Vertrag geschlossen ist? Wäre dies der Fall, dann könnten Versicherer nicht bereits bei Vertragsabschluss, sondern erst danach die erforderlichen Daten erheben. Es wäre aber unbedingt sicherzustellen, dass bereits bei Vertragsabschluss die Daten erhoben werden können, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Auch mit Blick auf und in Anlehnung an **§ 13 Abs. 2**, der von „*bei Kontoeröffnung*“ spricht, könnte **§ 6 Abs. 1** in Fortführung des vorstehenden Formulierungsvorschlags wie folgt ergänzt werden:

(1) Finanzinstitute haben zur Wahrung der Melde- und Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz zu den von ihnen geführten Konten sowie bei Vertragsabschluss die steuerliche Ansässigkeit und bei steuerlicher Ansässigkeit in einem ausländischen Staat auch die

Steueridentifikationsnummer und das Geburtsdatum des Konteninhabers oder des sonstigen Kunden zu erheben und seinem Konto zuzuordnen unabhängig davon, ob es sich bei dem Kontoinhaber oder dem sonstigen Kunden um eine meldepflichtige Person im Sinne der Melde- und Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz handelt.

Gemäß **§ 6 Abs. 2** des Regierungsentwurfs teilt jedes meldende Finanzinstitut vor der erstmaligen Übermittlung von Daten nach § 8 jeder betroffenen Person in allgemeiner Form mit oder macht dieser zugänglich, dass die ermittelten Informationen an das BZSt übermittelt werden. Wir bitten um Klarstellung, wie eine solche Information an die betroffene Person zu erfolgen hat. Eine Information durch individuelles Kundenanschreiben würde zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand führen. Zumindest im Ausschussbericht sollte bestätigt werden, dass eine Information beispielsweise im Rahmen des Steuermerkbblatts oder auch bei Einholung der Selbstauskunft erfolgen kann und auch eine elektronische Übermittlung ausreicht.

- **Zu § 8 (Allgemeine Sorgfaltspflichten)**

Gemäß **§ 8 Abs. 2** ist ein meldendes Finanzinstitut verpflichtet, „angemessene Anstrengungen“ zu unternehmen, um bei bestehenden Konten die Steueridentifikationsnummer und das Geburtsdatum ... zu beschaffen. Schon um spätere Streitigkeiten zu vermeiden und auch um Verwaltungs- und Kostenaufwand in Grenzen zu halten, sollte im Ausschussbericht zumindest exemplarisch dargelegt werden, dass insofern ein einmaliger Versuch ausreicht, vom Kontoinhaber die erforderlichen Informationen zu erhalten.

- **Zu § 9 (Allgemeine Sorgfaltspflichten)**

Positiv erscheint, dass **§ 9 Abs. 5 Satz 1** – entsprechend der Möglichkeit im Sinne der Amtshilferichtlinie – für bestehende Konten die Anwendung der für Neukonten geltenden Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gestattet. Ebenso ist zu begrüßen, dass die für Konten von hohem Wert geltenden Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten auch auf Konten von geringerem Wert angewandt werden können. Nach unserem bisherigen Verständnis hebt allerdings Satz 2 letztlich die Prozess erleichterung im Sinne von Satz 1 wieder auf bzw. entwertet diese. In Satz 2 heißt es wörtlich: *„Wendet ein meldendes Finanzinstitut die für Neukonten geltenden Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten auf bestehende Konten an, finden die ansonsten geltenden Vorschriften für bestehende Konten weiterhin Anwendung.“*

Wir regen an, Satz 2 ganz zu streichen. Ansonsten sollte zumindest im Bericht des Ausschusses genauer die Vorgabe gemäß **§ 9 Abs. 5 Satz 2** spezifiziert werden. Erklärt werden sollte, welche Vorschriften bzw. Pflichten hier konkret gemeint sind.

- **Zu § 11 (Konten von geringem Wert) sowie zu § 12 (Konten von hohem Wert)**

Die Formulierung von § 11 entspricht weitgehend dem Text des Anhangs I, Abschnitt III der Amtshilferichtlinie. Ungeachtet dessen wäre es wünschenswert, wenn zumindest im Ausschussbericht zu **§ 11 Abs. 2** ein Hinweis aufgenommen würde, dass im Rahmen der Feststellung gemäß **§ 11 Abs. 2** ein einmaliger Versuch ausreicht, vom Kontoinhaber eine Selbstauskunft oder Belege im Zusammenhang mit der Überprüfung von Bestandsverträgen bei Vorliegen von bestimmten Kriterien zu beschaffen, um die steuerliche(n) Ansässigkeit(en) des Kontoinhabers festzustellen. Gleiches gilt mit Blick auf **§ 12 Abs. 4**. Auch hier sollte im Ausschussbericht erklärt werden, dass im jeweiligen Jahr (und mit Blick auf die Folgejahrregelung des **§ 12 Abs. 6**) jeweils ein einmaliger Beschaffungsversuch ausreichend ist.

Der Regierungsentwurf legt ferner im Rahmen der Sorgfaltspflichten bei bestehenden Konten natürlicher Personen an mehreren Stellen fest (**§ 11 Abs. 2** und **§ 12 Abs. 4**), dass ein Konto als „*nicht dokumentiertes Konto*“ zu melden ist, wenn der Versuch, eine Selbstauskunft oder Belege zu beschaffen, erfolglos ist. Die Tatsache, dass der Begriff des nicht dokumentierten Kontos nur bei den Vorschriften für bestehende Konten, nicht aber bei den Vorschriften für neue Konten zu finden ist, könnte darauf schließen lassen, dass es im Rahmen von Neukonten keine nicht dokumentierten Konten gibt. Sollte dieser Einschätzung zuzustimmen sein, dann wäre klarzustellen, wie mit Neukonten zu verfahren ist, zu denen z. B. aufgrund eines Umzuges nur noch eine c/o Adresse angegeben werden kann.

Ferner wären Ausführungen im Ausschussbericht beispielsweise zu **§ 12 Abs. 1, 6 oder 8** zum Verständnis des Begriffs des Kundenbetreuers sehr wünschenswert. So könnte in Anlehnung an den Entwurf FATCA-Anwendungsschreibens des BMF vom 26. Juni 2015 formuliert werden:

„Nach Sinn und Zweck der Regelung kann ein Kundenbetreuer i .S. d. Gesetzes nur ein Abschlussvermittler im Anstellungsverhältnis des meldepflichtigen Finanzinstituts oder auch ein beim meldepflichtigen Finanzinstitut angestellter Bestandsbetreuer im Innen- oder Außendienst sein.“

Eine weiterreichende Interpretation, die insbesondere Mitarbeiter anderer Unternehmen einschließt, würde schon daran scheitern, dass es in der Regel keine Rechtsgrundlage gibt, die das andere Unternehmen, deren Mitarbeiter oder auch Makler datenschutzrechtlich legitimiert, die persönlichen Kenntnisse dem Finanzinstitut zur Verfügung zu stellen.

Zumindest im Ausschussbericht könnte mit Blick auf **§ 11 Abs. 4** erläutert werden, dass abweichend von **§ 5 Abs. 1** und **§ 6 Abs. 3** der vorgegebene erstmalige Meldetermin für bestehende Konten von geringerem Wert natürlicher Personen bis zum 31.07.2017 dann nicht gilt, wenn die Überprüfung dieser Konten entsprechend der in **§ 11 Abs. 4** vorgesehenen Frist bis zum 31.12.2017 erfolgt. Demnach sind diese Konten dann erstmals bis zum 31.07.2018 zu melden.

- **Zu § 13 (Sorgfaltspflichten bei Neukonten natürlicher Personen)**

Wie bereits zu **§ 6** ausgeführt wurde, bestimmt der Regierungsentwurf gemäß **§ 13 Abs. 2**, dass bei Neukonteneröffnung natürlicher Personen das meldende Finanzinstitut eine Selbstauskunft beschaffen muss. Rein vorsorglich weisen wir darauf hin, dass wir diese Beschaffungspflicht ausschließlich als eine faktische Pflicht verstehen und nicht als Wirksamkeitsvoraussetzung im Rahmen der Vertragsanbahnung. Zur Vermeidung etwaiger späterer Diskussionen und zur Sicherstellung der Geschäftsabläufe der Versicherungswirtschaft erscheint uns eine entsprechende Klarstellung zumindest im Ausschussbericht dahingehend sinnvoll, dass das Vorliegen einer Selbstauskunft keine Voraussetzung dafür ist, ein Konto zu eröffnen bzw. zivilrechtlich einen Vertrag schließen zu können. Das vorliegende Gesetz soll den internationalen Datenaustausch sichern und ist kein „Versicherungsgeschäftsverhinderungs-“ oder „Vertragsabschlussverzögerungsinstrument“.

Darüber hinaus enthält **§ 13 Abs. 2** des Gesetzentwurfs die Vorgabe, dass die Selbstauskunft anhand der bei Kontoeröffnung beschafften Daten plausibilisiert werden muss. Unklar bleibt u. E. allerdings, wie zu verfahren ist, wenn ein Abgleich zu einer „Unplausibilität“ führt.

Unklar erscheint u. E. ferner die Verpflichtung gemäß **§ 13 Abs. 4**. Vorgegeben ist (hier etwas verkürzt dargestellt) bei einer Änderung der Gegebenheiten im Sinne der ursprünglichen Selbstauskunft die Beschaffungspflicht einer gültigen neuen Selbstauskunft. Aus dieser neuen Selbstauskunft muss die steuerliche Ansässigkeit des Kontoinhabers hervorgehen. Offen bleibt allerdings, wie zu verfahren ist, wenn der Versicherer den Kunden zwar anspricht, der Kunde aber die Abgabe einer neuen Selbstauskunft verweigert oder einfach auf die Ansprache hin schweigt. Es fehlt eine Sanktion, wie beispielsweise in **§ 11 Abs. 2** bzw. **§ 12 Abs. 4** (= Meldepflicht als nicht dokumentiertes Konto).

In Nummer 13 der Erwägungen zur Amtshilferichtlinie wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei der Umsetzung der Richtlinie die Mitgliedsstaaten die von der OECD ausgearbeiteten Kommentare als Referenz oder zur Auslegung sowie zur Gewährung der einheitlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten verwenden sollen. Entsprechend könnte in diesem Zusammenhang die OECD-Kommentierung „*Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*“ vom 21.07.2014, Seite 131, Nummer 15 Berücksichtigung finden:

If the Reporting Financial Institution cannot obtain a confirmation of the validity of the original self-certification or a valid self-certification ... the Reporting Financial Institution must treat the Account Holder as resident of the jurisdiction in which the Account Holder claimed to be resident in the original self-certification and the jurisdiction in which the Account Holder may be resident as a result of the change in circumstances.

Fraglich ist u. E. zudem, wann im Sinne von **§ 13 Abs. 4** eine Änderung der Gegebenheiten dem meldenden Finanzinstitut „bekannt sein MÜSSTE“. Anders als im Regelungsbereich des **§ 17 Abs. 1 und 2** fehlt es an einer Erklärung. Zumindest erläuternde Ausführungen im Rahmen des Ausschussberichts wären wünschenswert. Sinnvoller wäre es allerdings, Regelungen ausschließlich für den Fall zu treffen, dass eine Änderung der Gegebenheiten bekannt ist. Aber auch dann, wenn eine Änderung der Gegebenheit bekannt ist, sollte u. E. zudem erwogen werden, die zwingende Verpflichtung zur Beschaffung einer neuen gültigen Selbstauskunft („muss beschaffen“) zu überdenken. Wegen der bereits vorstehend angesprochenen Schwierigkeiten, im laufenden Vertragsverhältnis Angaben vom Kunden zu bekommen, erscheint uns eine weniger restriktive Formulierung des **§ 13 Abs. 4** sachgerechter. Unseres Erachtens kann einem Finanzinstitut auch in Anlehnung an die in **§ 8 Abs. 2** gewählte Formulierung allenfalls aufgegeben werden, „*angemessene Anstrengungen*“ zu unternehmen, um bei Änderungen nach Vertragsschluss eine Selbstauskunft zu erhalten. Insoweit sollte dann insbesondere auch

die Legitimation zur Erhebung der (neuen) Steuer-ID mit vorgesehen werden. Entsprechend könnte **§ 13 Abs. 4** wie folgt formuliert werden:

(4) Tritt bei einem Neukonto einer natürlichen Person eine Änderung der Gegebenheiten ein, aufgrund derer dem meldenden Finanzinstitut bekannt ist ~~oder bekannt sein müsste~~, dass die ursprüngliche Selbstauskunft nicht zutreffend oder unglaubwürdig ist, so darf es sich nicht auf die ursprüngliche Selbstauskunft verlassen und muss angemessene Anstrengungen unternehmen, um eine gültige Selbstauskunft zu beschaffen, aus der die steuerliche(n) Ansässigkeit(en) des Kontoinhabers einschließlich der Steueridentifikationsnummer(n) hervorgeht oder hervorgehen.

Zum Begriff der Angemessenheit in diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Ausführungen zu **§ 8**.

- **Zu § 14 (Sorgfaltspflichten bei bestehenden Konten von Rechtsträgern)**

Anders als bei FATCA enthält **§ 14 Abs. 2** des Gesetzentwurfs – entsprechend der Amtshilferichtlinie – nur noch für bestehende Konten von Rechtsträgern eine betragliche Ausnahmeregelung. Bestandskonten mit einem Gesamtkontosaldo von höchstens 250.000 US-Dollar gelten als nicht identifizierungs- oder meldepflichtige Konten. Wie bereits eingangs in der Zusammenfassung angesprochen, regen wir dringend an, die betragsmäßigen Aufgriffsgrenzen insbesondere für bestehende Konten von natürlichen Personen entsprechend der FATCA-Regularien aufzugreifen und im Rahmen der Ausnahmeliste im Sinne von Art. 8 Abs. 7a der Amtshilferichtlinie mit zu beachten bzw. zu hinterlegen. Entsprechend wären dann vor dem 01.01.2016 von natürlichen Personen abgeschlossene rückkaufsfähige Versicherungsverträge und Rentenversicherungen, deren „Saldo“ oder „Wert“ zum 31.12.2015 nicht mehr als 250.000 US-Dollar beträgt, nicht überprüfungs-, identifizierungs- oder meldepflichtig.

- **§ 15 (Überprüfungszeitraum und zusätzliche Verfahren für bestehende Konten von Rechtsträgern)**

Im Vergleich zu **§ 13 Abs. 4** sieht auch **§ 15 Abs. 3** bei einer Änderung der Gegebenheiten bei einem bestehenden Konto von Rechtsträgern, aufgrund derer dem meldenden Finanzinstitut bekannt ist oder bekannt sein müsste, dass die Selbstauskunft oder andere kontobezogene Unterlagen nicht zutreffend oder unglaubwürdig sind, eine Kontostatusprüfung gemäß **§ 14 Abs. 5** vor. Auch hier wären zumindest erläuternde Ausführungen

rungen des Ausschusses wünschenswert, wenn ein „*Bekannt-sein-müssen*“ gegeben sein soll. Besser wäre es allerdings, die gesetzliche Formulierung anzupassen und „*oder bekannt sein müsste*“ zu streichen.

- **Zu § 16 (Sorgfaltspflichten bei Neukonten von Rechtsträgern)**

Gemäß **§ 16 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a)** ist für Neukonten von Rechtsträgern stets eine Selbstauskunft des Kontoinhabers einzuholen. Ergänzt werden sollte, dass von dieser Verpflichtung abgesehen werden kann, wenn bereits eine aktuelle Selbstauskunft des Kontoinhabers vorliegt.

- **Zu § 17 (Besondere Sorgfaltspflichten)**

In **§ 17 Abs. 1** findet sich wiederum die Formulierung „*bekannt ist oder bekannt sein müsste*“. Entsprechend der vorangehenden Anmerkungen zu vergleichbaren Textpassagen wären auch hier zumindest erläuternde Ausführungen im Ausschussbericht wünschenswert, wenn ein „*Bekannt-sein-müssen*“ gegeben sein soll. Besser wäre es allerdings, die gesetzliche Formulierung anzupassen und „*oder bekannt sein müsste*“ zu streichen.

§ 17 Abs. 2 trifft Ausnahmeregelungen für bestimmte Finanzkonten, wie z. B. für rückkaufsfähige Versicherungsverträge oder Rentenversicherungsverträge im Falle einer Todesfallleistung, sofern die begünstigte Person nicht bekanntermaßen als meldepflichtige Person gilt. Ausnahmen werden auch für bestimmte rückkaufsfähige Gruppenversicherungsverträge oder Gruppenrentenversicherungsverträge in wörtlicher Übernahme der Amtshilferichtlinie normiert. Warum aber ein Gruppenvertrag erst vorliegen soll, wenn mindestens 25 Arbeitnehmer/Versicherungsscheinhaber abgesichert sind (**§ 17 Abs. 2 Nr. 2, Buchstabe a)**, erschießt sich ebenso wenig wie die Begrenzung der Leistung („*Gesamtbetrag*“) auf einen Betrag von höchstens 1.000.000 US-Dollar (**§ 17 Abs. 2 Nr. 2, Buchstabe c)**). Wünschenswert wäre es, wenn in Ergänzung zu der vorliegenden Regelung im Rahmen der möglichen Ausnahmeliste gemäß Art. 8 Abs. 7a der Amtshilferichtlinie zumindest alle Gruppenversicherungs- und Gruppenrentenversicherungsverträge ausgenommen werden könnten, die von einem Arbeitgeber für seine Arbeitnehmer abgeschlossen werden und zwar unabhängig von der Anzahl der erfassten Arbeitnehmer und der Höhe der möglichen Leistung im Einzelfall.

Besser wäre es allerdings, wenn im Sinne der einführenden Zusammenfassung von Beginn an alle Altersvorsorgepläne nach § 1 des Betriebsrentengesetzes (= alle 5 Durchführungswege der betrieblichen Altersver-

sorgung [inklusive deren evtl. privater Fortführung]) auf die Ausnahmeliste gesetzt werden würden. Langwierige definitorische Auseinandersetzungen, gerade auch über den Begriff eines von der Meldepflicht ausgenommenen „rückkaufsfähigen Gruppenversicherungsvertrags“, könnten so u. E. vermieden werden.

- **Zu § 18 (Zusammenfassung von Kontosalen und Währungen)**

Gemäß **§ 18 Abs. 2** muss für Zwecke der Bestimmung des Gesamtsaldos oder des Gesamtwerts von Finanzkonten von Rechtsträgern ein meldendes Finanzinstitut (grds.) alle von ihm oder einem verbundenen Rechtsträger geführten Finanzkonten berücksichtigen. Im Rahmen des Ausschussberichts zu **§ 18 Abs. 2** sollte erläutert werden, ob die Regel zur betragsmäßigen Zusammenfassung bei Konten von Rechtsträgern auch ohne Differenzierung dahingehend gilt, ob ein Rechtsträger sowohl Bestands- als auch Neuverträge hat.

Beispiel: Ein Rechtsträger hat beim selben Versicherer einen Bestandsvertrag mit einem Wert von 100.000 US-Dollar und einen Neuvertrag mit einem Jahressaldo von 25.000 US-Dollar. Unseres Erachtens wäre hier eine Zusammenfassung zumindest nicht zwingend vorzunehmen, da der Bestandsvertrag unterhalb der Schwelle von 250.000 US-Dollar liegt (**§ 14 Abs. 2**). Ungeachtet dessen erscheint es systematisch richtig, hinsichtlich der Wertgrenzen bzw. der betragsmäßigen Zusammenfassungen zwischen Alt- und Neuverträgen zu differenzieren. Im Sinne des Beispiels wären die beiden Verträge von 100.000 US-Dollar und 25.000 US-Dollar nicht zu addieren.

In **§ 18 Abs. 3** findet sich erneut die Formulierung „bekannt ist oder bekannt sein müsste“. Sofern eine Streichung der Formulierung „oder bekannt sein müsste“ nicht in Betracht kommt, sollten zumindest im Ausschussbericht erläuternde Ausführungen aufgenommen werden.

- **Zu § 19 (Begriffsbestimmungen)**

Wie bereits ausgeführt entsprechen die Ausnahmeregelungen zur betrieblichen Altersversorgung wie auch zur Basis- und Riester-Rente innerhalb der Amtshilferichtlinie und damit auch im Umsetzungsgesetz nicht den FATCA-Ausnahmen. **Sowohl § 19 Nr. 9 Buchstabe b) und c) als auch § 19 Nr. 34** gehen im Vergleich zu den FATCA-Ausnahmen qualitativ und quantitativ nicht weit genug. **§ 19 Nr. 9 Buchstabe b)** erfasst zusammen mit **§ 19 Nr. 15** beispielsweise nur Pensionsfonds eines staatlichen

Rechtsträgers, einer internationalen Organisation oder einer Zentralbank, nicht aber beispielsweise einen Pensionsfonds eines Versicherers.

§ 19 Nr. 34 Buchstabe a) Doppelbuchstabe ee) legt für ausgenommene Altersvorsorgekonten fest, dass u. a. entweder die jährlichen Beiträge auf höchstens 50.000 US-Dollar begrenzt sind oder für das Konto eine auf die gesamte Lebenszeit bezogene Beitragsgrenze in Höhe von höchstens 1.000.000 US-Dollar gilt. Entsprechende quantitative Vorgaben sind zumindest bis heute vielfach nicht in den entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen beispielsweise für Riester- und Basisrentenverträge enthalten.

Gerade mit Blick auf die FATCA-Regularien und die gesetzlichen Möglichkeiten gemäß **§ 19 Nr. 9 Buchstabe c)** und **§ 19 Nr. 34** (dort am Ende) sollte daher unbedingt – wie bereits angesprochen – die entsprechenden FATCA-Ausnahmen inklusive Währungsangaben (Euro statt Dollar) auf die Ausnahmeliste im Sinne von Art. 8 Abs. 7a der Amtshilferichtlinie gesetzt werden. Es besteht gemäß den gesetzlichen Anforderungen insbesondere das geforderte geringe Risiko des Missbrauchs des Produkts bzw. der Einrichtung (des Rechtsträgers) zur Steuerhinterziehung.

§ 19 Nr. 22 und 23 verwendet den Begriff "Versicherungsgeber". Zwar gibt es den Begriff des Versicherungsnehmers, nicht aber den des Versicherungsgebers. „Versicherungsgeber“ sollte ausgetauscht werden gegen „Versicherungsunternehmen“ oder „Versicherer“.

Auch wenn Anhang I der Amtshilferichtlinie den zentralen Begriff der Ansässigkeit für natürliche Personen ebenfalls nicht definiert, sollte eine Begriffsbestimmung in **§ 19** aufgenommen werden. **§ 23** behandelt bereits die Frage der Ansässigkeit von Finanzinstituten.

Zur Regelung des **§ 19 Nr. 34 Buchstabe a) Doppelbuchstabe aa)** sollte zumindest im Ausschussbericht erläutert werden, welche Aufsicht gemeint ist, soweit von einem „der Aufsicht unterstehenden Altersvorsorgeplan“ gesprochen wird.

Rein formal wäre im Sinne des Anhangs I zur Amtshilferichtlinie in **§ 19 Nr. 38 Buchstabe b) Doppelbuchstabe cc)** neu zu gliedern in **Buchstabe c)** mit den Unterpunkten aa) und bb).

19 Nr. 39 verweist darauf, dass der Begriff der beherrschenden Person auf eine Weise auszulegen ist, die mit den FATF-Empfehlungen vereinbar ist. Wünschenswert wäre ein Verzicht auf die Verweisung auf die auf der Internetseite der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen veröffentlichten Empfehlungen und eine Regelung im Gesetz selbst.

Hinsichtlich **§ 19 Nr. 42 Buchstabe a)** kann die Abgrenzung zwischen aktiven und passiven NFE u. a. von dem Vorhandensein von „passiven Einkünften“ abhängen. Dieser Begriff erscheint dringend erläuterungsbedürftig. Die Identifizierung eines Rechtsträgers als passives Unternehmen zieht umfangreiche Prüfungen wie die Identifizierung von dahinter stehenden beherrschenden Personen nach sich. Problematisch ist, dass der Gesetzentwurf derzeit keine Definition des Begriffs der passiven Einkünfte enthält.

Der Kommentar des Common Reporting Standard verweist wegen der konkreten Definition der passiven Einkünfte auf das nationale Recht. Allerdings verwendet das deutsche Steuerrecht den Begriff *der „passiven Einkünfte“* nicht. Lediglich das Außensteuergesetz enthält eine Definition der *„Einkünfte von Zwischengesellschaften“*, die unter bestimmten Umständen einer inländischen Besteuerung zu unterwerfen sind und umgangssprachlich als *„passive Einkünfte“* bezeichnet werden. Diese Einkünfte von Zwischengesellschaften werden im § 8 AStG durch einen Negativkatalog definiert, der von mehreren Ausnahmen und Gegenausnahmen gekennzeichnet ist und nur schwer verständlich ist. Ein einfacher Verweis auf § 8 AStG würde in der Praxis daher wohl zu wenig belastbaren Ergebnissen führen.

Wir schlagen eine abschließende Aufzählung aller Einkünfte im Gesetz vor, die als passive Einkünfte zu behandeln sind. Diese Einkünfte sollten ohne komplizierte Anwendung von Ausnahme- und Gegenausnahmvorschriften berücksichtigt werden und zumindest bei bilanzierenden Steuerpflichtigen aus dem bereits verfügbaren Jahresabschluss ableitbar sein. Die abschließende Aufzählung könnte folgende Einkünfte erfassen: Dividenden, Zinsen, Mieten, Lizenzgebühren, Gewinne aus Transaktionen mit Derivaten (wie Swaps, Futures, Forwards, Optionen) und Gewinne aus Währungsgeschäften.

- **§ 20 (Sonstige Begriffsbestimmungen)**

Fraglich erscheint zunächst, warum hier gesetzlich zwischen § 19 „Begriffsbestimmungen“ einerseits und „Sonstige Begriffsbestimmungen“ gemäß § 20 differenziert wird. Letztlich könnten die Regelungen in einer Norm zusammengefasst werden.

Ungeachtet dessen kann es u. E. einen Versicherungs- bzw. Rentenversicherungsvertrag nicht geben, bei dem niemand auf den Wert des Vertrages zugreifen kann. Entsprechend sollte **§ 20 Nr. 1 S. 4**, der für genau diesen nicht existenten Fall eine Festlegung trifft, gestrichen werden.

- **Zu § 21 (Änderungen der Gegebenheiten)**

Im Rahmen von **§ 21 Abs. 2** wären wiederum zumindest exemplarische Hinweise im Bericht des Ausschusses hilfreich, wann eine Änderung der Gegebenheiten „bekannt sein müsste“. Besser wäre es auch hier, könnte „bekannt sein müsste“ ganz gestrichen.

B. Zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKEN bzw. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 18/2014, 18/6054 und 18/6005:

Bereits in der zusammenfassenden Einleitung ist darauf hingewiesen worden, dass vor einer Diskussion über die Abschaffung der Abgeltungssteuer und die Einführung eines automatischen Informationsaustauschs über Kapitalerträge im Inland abgewartet werden sollte, ob die mit dem internationalen Steuerdatenaustausch verfolgten Ziele tatsächlich erreicht werden. Erst wenn die Frage nach der Zielerreichung eindeutig positiv beantwortet werden kann und die Anlaufschwierigkeiten sowohl auf Seiten der meldenden Unternehmen als auch auf Seiten der Finanzverwaltung überwunden sind, kann und darf über weitere Schritte nachgedacht werden. Nur so kann vermieden werden, dass es im Zuge einer übereilten Verfahrensumstellung zu unnötigen und kostenintensiven Mehrfachbelastungen der Anbieter und der Finanzverwaltung kommt.

Zu beachten ist auch, dass der internationale Steuerdatenaustausch erst an seinem Anfang steht. In 2017 sind erst Daten zwischen einigen Staaten, den sog. „Early Adoptern“, gegenseitig zu übermitteln. Bis zu einem weltweit funktionierenden System, durch das dann tatsächlich alle Umgehungsmöglichkeiten beseitigt werden, ist es noch ein langer Weg.

Im Zuge einer späteren Diskussion muss aber sehr wohl abgewogen werden zwischen den Vorteilen der Abgeltungssteuer und den sich bei einer Einbeziehung in die Einkommensteuer aufgrund eines Meldeverfahrens ergebenden Nachteilen. So führt die Abgeltungssteuer dazu, dass der Fiskus sehr schnell und ohne wesentlichen eigenen Personalaufwand die Steuereinnahmen erhält. Es handelt sich um ein mit hohem Kostenaufwand auf Seiten der Anbieter geschaffenes Verfahren, das sich in der Praxis bewährt hat. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass erst vor kurzem mit nochmals erheblichen Kosten das automatische Kirchensteuerabzugsverfahren eingeführt wurde, wonach die Anbieter aufwändig die Kirchensteuermerkmale jedes Kunden beim BZSt abfragen und die einzubehaltende Kirchensteuer über 60 Untergliederungen von Religionsgemeinschaften zuordnen müssen.

Bei einer individuellen Besteuerung wäre dagegen von der Finanzverwaltung in jedem Einzelfall eine personalintensive Einkommensteuerveranlagung vorzunehmen und eine Überprüfung erforderlich, ob tatsächlich alle Kapitaleinkünfte erfasst wurden. Zudem wären auch materiell-rechtliche Änderungen notwendig: So müsste der mit der Abgeltungssteuer – um diese überhaupt administrieren zu können – eingeführte Ausschluss des Werbungskostenabzugs wieder aufgehoben werden. Statt des Sparer-

Pauschbetrags müsste wieder ein Werbekosten-Pauschbetrag sowie ein Sparer-Freibetrag eingeführt werden.

Im Zuge einer vertieften Diskussion der verschiedenen Anträge dürfte allerdings – wenn überhaupt – nur die (ersatzlose) und gänzliche Abschaffung der Abgeltungsteuer in Betracht kommen. Nicht sinnvoll und inkonsequent erscheint es, die Kapitalertragsteuer quasi als Vorauszahlung beibehalten zu wollen, um diese mit der im Rahmen der Einkommensteuererklärung ermittelten individuellen Steuerschuld zu verrechnen. Eine solche Lösung wäre auch unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus nicht akzeptabel, da die Unternehmen künftig zwei Verfahren anwenden müssten (den Steuerdatenaustausch einerseits und den Steuerabzug andererseits). Auch beim Rentenbezugsmitteilungsverfahren gemäß § 22a EStG gibt es nicht zusätzlich ein Verfahren zur Erhebung von Quellensteuer.

Käme es schließlich zu einer Ausweitung des Informationsaustauschs in Steuersachen auf Inlandsfälle, wäre frühzeitig auch zu klären, wann Versicherer ihre Meldungen gegenüber der Finanzverwaltung abzugeben haben. Bei Versicherungsverträgen gilt das Zuflussprinzip beim Kunden, d. h. Erträge sind erst dann zu versteuern, wenn die steuerpflichtige Versicherungsleistung an den Kunden ausgezahlt wird, nicht wenn die Erträge dem Versicherungsvertrag gutgeschrieben werden. Bei der Einführung des internationalen Steuerdatenaustauschs hat man sich aufgrund anderer Regelungen in ausländischen Gesetzen grundsätzlich für eine jährliche Meldung entschieden. Innerhalb Deutschlands wäre für Versicherungsprodukte eine „Jahreskontenstandsmeldung“ an die Finanzverwaltung jedoch unverhältnismäßig und auch datenschutzrechtlich bedenklich, da die Finanzverwaltung Daten ohne steuerliche Relevanz erhalten würde. Entsprechend würde sich bei der verfahrenstechnischen Umsetzung eines innerstaatlichen Meldeverfahrens ein erheblicher Unterschied zu den internationalen Steuerdatenaustauschverfahren ergeben.

Nach einer ersten vorsichtigen Schätzung ist davon auszugehen, dass sich der Aufwand der technischen Umsetzung für die Versicherungswirtschaft mindestens auf einen mittleren zweistelligen Millionenbetrag belaufen dürfte. Zudem muss unbedingt bedacht werden, dass bei einer Ausdehnung des Meldeverfahrens einzuführende und anzupassende Verwaltungsprozesse bei der Finanzverwaltung und bei den Finanzinstituten einen zeitlichen Vorlauf von mindestens zwei Jahren erfordern würden. Daher wäre eine wie im Antrag 18/6065 angedachte Datenmeldung schon zum 30.06.2017 bereits rein technisch nicht umsetzbar.

Berlin, den 28.10.2015