

Verband der steuerberatenden und
wirtschaftsprüfenden Berufe



Versenderkreis:

EU-Kommission
dt. Mitglieder der Ausschüsse JURI, ECON, IMCO und
LIEBE des Europäischen Parlaments
Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Bundesministerium der Finanzen

Kürzel
Bi E 02/16

Telefon
+49 30 27876-2

Telefax
+49 30 27876-798

E-Mail
bittner@dstv.de

Datum
13.1.2015

EU-Transparenzregisternr.: 845551111047-04

Stellungnahme des DStV zur Binnenmarktstrategie der EU-Kommission COM(2015) 550 final

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) repräsentiert bundesweit rund 35.000 und damit über 60 % der selbstständig in eigener Kanzlei tätigen Berufsangehörigen. Er vertritt ihre Interessen im Berufsrecht, im Steuerrecht, der Rechnungslegung und dem Prüfungswesen. Die Berufsangehörigen sind als Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Berufsgesellschaften, in den uns angehörenden 16 regionalen Mitgliedsverbänden freiwillig zusammengeschlossen.

Die Europäische Kommission hat am 28.10.2015 ihre neue Binnenmarktstrategie mit dem Titel: „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“ [KOM(2015) 550 final] vorgestellt. Die Strategie fokussiert unter anderem auch die freien Berufe, insbesondere Erbringer von Unternehmensdienstleistungen, zu denen die Steuerberatung, Buchhaltung und Rechnungslegung, also Kerndienstleistungen der deutschen Steuerberater, gehören. Wir möchten nachfolgend eine Einschätzung der Binnenmarktstrategie vornehmen und deren Auswirkungen auf Steuerberater und ihre Mandanten darstellen

Allgemeine Anmerkungen

Der europäische Binnenmarkt ist eine der bedeutendsten Errungenschaften der Europäischen Union und ermöglicht den größten Wirtschaftsraum der Welt. Eine Stärkung des Binnenmarkts ist daher grundsätzlich zu unterstützen. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die Europäische Kommission bei der Zielsetzung und den Möglichkeiten einer weiteren Stärkung des europäischen Binnenmarkts den wirtschaftlichen Nutzen einer liberaleren Marktausrichtung systematisch über-, die faktischen Beschränkungen und gesellschaftlichen Risiken im Gegenzug systematisch unterbewertet. Dies zeigt sich in der Darstellung der Binnenmarktstrategie an der einseitigen Betonung von Wachstumschancen durch die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen. Der Nutzen national unterschiedlicher Regelungen, beispielsweise zu Berufszugang und –ausübung, werden nicht angesprochen und gewürdigt. Wir sind der Ansicht, dass gerade bei komplexen und höchst individuellen Dienstleistungen, wie Steuerberater und die weiteren freien Berufe sie anbieten, der Verbraucherschutz und die Qualität der Dienstleistung vorrangiges Bewertungskriterium sein muss.

Ferner möchten wir anmerken, dass einige von der EU-Kommission dargestellten Wirkungen der Deregulierung sowie der Effekte von Deregulierung lediglich Behauptungen darstellen und nicht ausreichend belegt sind. Als Beispiel hierfür ist das Wachstumspotenzial für das BIP der EU bei ambitionierterer Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie von 1,8 %. Die Aussage, dass Hindernisse für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr die Entstehung von Arbeitsplätzen negativ beeinflussen würden, kann für Deutschland objektiv als nicht zutreffend bezeichnet werden: Die freien Berufe verzeichnen seit Jahren überdurchschnittliche Beschäftigung und Ausbildungszahlen. Bei einer gleichzeitig älter werdenden Bevölkerung, also einer geringeren Anzahl junger Menschen ist dies ein Beleg für die vorhandene Wettbewerbsfähigkeit und die vorhandene Attraktivität der freien Berufe.

Zu 2.1 Eine ausgeglichene Entwicklung der partizipativen Wirtschaft ermöglichen

In diesem Punkt sehen wir die Binnenmarktstrategie positiv. Die EU-Kommission stellt richtigerweise fest, dass die partizipative Wirtschaft (bspw. Peer-to-Peer-Finanzierung, Online-Stellenvermittlung, Peer-to-Peer-Wohnungsvermittlung, Carsharing und Musikvideo-Streaming) sich rasch weiter entwickelt. Die aktuelle Gesetzeslage, ob auf nationaler oder europäischer

Ebene, ist für diese Entwicklung noch nicht gewappnet. Aufgrund des immer größer werdenden Volumens dieses Wirtschaftszweigs ist es notwendig, für alle geltende Regeln zu etablieren, ein „level-playing-field“ zu schaffen. Es muss verhindert werden, dass Unternehmen Geschäftsmodelle etablieren, die zum Ziel haben, Eigentümern Gewinne zuzuleiten, die zu Lasten der Allgemeinheit gehen. In einer Vielzahl der ursprünglich als private Teilungsmodelle begonnenen Projekte nahmen bald darauf gewerbliche Anbieter einen nicht unerheblichen Teil des Geschäftsvolumens ein: Sie gaben vor, als Privatpersonen privat zu handeln, betreiben jedoch in Wahrheit ein Gewerbe. Der Wettbewerbsvorteil besteht in solchen Fällen in der Umgehung sicherheitsrelevanter und Verbraucherschützender Vorschriften, die andere Unternehmen, beispielsweise im Gastgewerbe oder der Personenbeförderung, einhalten müssen. Umsatz-, Einkommen- oder andere Steuern und Abgaben werden ebenfalls nicht entrichtet. Die Nichtbeachtung steuerlicher, sozialversicherungs- oder arbeitsrechtlicher Regeln, des Verbraucherschutzes, des geistigen und wirtschaftlichen Eigentums – um nur einige Beispiele zu nennen – gefährden jedoch die Funktionsfähigkeit der europäischen Gesellschaft und der Staatsfinanzen. Wir unterstützen daher mit Nachdruck die Vorhaben der EU-Kommission für diesen Wirtschaftszweig.

Besonders im Bereich der steuerlichen Vorschriften sehen wir Nachbesserungsbedarf und möchten unsere Unterstützung bei der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen anbieten. Es müssen klare, einheitliche Kriterien festgelegt werden, die eine Steuerpflicht auslösen, so z.B. bei der kurzfristigen Vermietung der eigenen Wohnung oder des eigenen Fahrzeugs. Nur so kann Klarheit für die Betreiber der Geschäftsmodelle (airbnb, Uber und andere) geschaffen werden. Auch die Anbieter solcher Dienstleistungen können so im Vorherein abschätzen, ob sie sich im steuerbaren Bereich bewegen und gegebenenfalls ihre Preiskalkulation anpassen.

zu 2.2 Wachstum von KMU und Start-up-Unternehmen fördern

Komplexität des Mehrwertsteuerrechts

Auch in diesem Bereich sehen wir die Binnenmarktstrategie positiv. Wir begrüßen das Vorhaben der EU-Kommission, das Mehrwertsteuerrecht weiter zu vereinfachen. Insbesondere die Fälle, in denen Unternehmer dazu verpflichtet sind, sich in einem anderen Mitgliedsstaat für umsatzsteuerliche Zwecke zu registrieren und dort regelmäßig Deklarationen anzufertigen, stellen für die Unternehmer eine bürokratische Hürde und einen hohen administrativen Aufwand dar. Daher sollten die Erfahrungen aus den Maßnahmen im Bereich der digitalen

grenzüberschreitenden Dienstleistungen evaluiert werden, um, bei guter Funktionsfähigkeit, beispielsweise das System der Mini-One-Stop-Shops (MOSS) auszuweiten.

Unternehmensrecht

Der DStV unterstützt die Vorhaben der Kommission, den Verwaltungsaufwand für Unternehmer zu verringern, indem einheitliche Vorgaben im Gesellschaftsrecht sowie bessere Regeln für grenzüberschreitende Unternehmensverschmelzungen und –spaltungen eingeführt werden. Wir machen jedoch darauf aufmerksam, dass insbesondere die in der Binnenmarktstrategie genannte europäische Einpersonengesellschaft (SUP) in ihrer im Richtlinienentwurf vom 9.4.2014, COM(2014) 212 final dargestellten Form erhebliche Unsicherheiten im Rechtsverkehr nach sich zieht. Dies betrifft unter Anderem das Gründungsverfahren, die Online-Registrierung, die Kapital- und Ausschüttungsregeln sowie Satzungs- und Verwaltungssitz der SUP. Dieses Projekt lehnen wir deshalb in der vorgeschlagenen Form ab. Die einzelnen Argumente entnehmen Sie bitte unserer als Anhang beigefügten Stellungnahme E 01/15 vom 12.02.2015.

Vorhaben zur Kapitalmarktunion

Seit dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 beobachten wir eine zunehmende Schwierigkeit für Unternehmen, sich auf herkömmlichem Wege mit Fremdkapital zu versorgen. Wir unterstützen daher die Vorhaben zur Kapitalmarktunion, da sie einerseits die bestehende Kreditklemme abmildern können. Andererseits werden die europäischen Rahmenbedingungen an aktuelle Entwicklungen, wie beispielsweise die vermehrte Nutzung von privatem Fremdkapital oder Venture- und Private Capital, anpasst. Für die Mehrzahl der kleinen und mittelständischen Unternehmen bleibt jedoch die Fremdkapitalaufnahme bei lokalen Kreditinstituten das beherrschende Finanzierungsmittel. Wir setzen uns daher für eine Umsetzung des Vorhabens mit Augenmaß ein: Die Vorteile für wenige Unternehmen dürfen nicht in einer administrativen Mehrbelastung für die Mehrzahl der KMUs münden, zum Beispiel durch die Einführung überbordender Rechnungslegungsvorschriften. Detaillierte Ausführungen können Sie unserer beigefügten Stellungnahme E 02/15 entnehmen.

zu 2.3 Den Binnenmarkt ohne Grenzen für den Dienstleistungssektor in der Praxis verwirklichen

Generell sehen wir im Bereich der steuerberatenden Dienstleistung nicht die nationalen berufsrechtlichen Vorschriften als größtes Hemmnis für die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen an. Vielmehr ist zunächst die Sprachbarriere für eine im Wesentlichen lokale

Ausrichtung der Dienstleistungserbringung ausschlaggebend. Ein ebenso gewichtiges Hindernis bei der Erbringung gerade von Steuerberatungsleistungen an Mandanten in anderen Mitgliedsstaaten sind die von Staat zu Staat unterschiedlichen steuer- und verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Steuerberater. Die Komplexität der nationalen Vorschriften macht es nahezu unmöglich, qualitativ hochwertige Dienstleistungen in mehr als einem Staat anzubieten.

Die in der Binnenmarktstrategie implizit getroffene Aussage, dass freiberufliche Dienstleister nicht in ausreichendem Maße konkurrenzfähig wären und effizient arbeiteten, ist nicht durch Fakten unterlegt. Im Gegenteil entwickeln sich die freien Berufe in Deutschland, gemessen an den relevanten ökonomischen Kenngrößen, seit Jahren positiv (selbstständige Freiberufler, sozialversicherungspflichtige Beschäftigte, Auszubildende, BIP).

Weiterhin sind die Aussagen bezüglich eines möglichen positiven Effekts der Deregulierung auf das Wirtschaftswachstum nicht belegt. Notwendig und hilfreich wären Studien, die anhand konkreter Maßnahmen in Ländern, in denen Deregulierungen in freien Berufen durchgeführt wurden, Effekte auf die Volkswirtschaft beschreiben. Nicht ausreichend wäre es jedoch, sich hier auf Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum oder die Unternehmensanzahl zu beschränken. Auch negative Effekte, wie eine geringere Wertschöpfung oder geringere Ausbildungszahlen, sollten in die Betrachtung einfließen, um ein ausgewogeneres Bild der Folgen solcher Maßnahmen zu bekommen.

Die pauschal getroffene Aussage, dass eine Herabsetzung des Regulierungsniveaus zu geringeren Preisen führt, ist ebenfalls nicht stichhaltig begründet. Die im Begleitdokument angeführte Studie zu Dienstleistern in Griechenland kann hierfür nach unserem Ermessen nicht herangezogen werden. Die Betrachtung umfasst einen Staat, der sich in einer nachhaltigen Rezession befindet. Hieraus Rückschlüsse auf andere Volkswirtschaften zu ziehen, würde zu falschen Ergebnissen führen. Unseres Erachtens wären Studien notwendig, die zeigen, inwiefern sich Preise bei der tatsächlichen Durchführung von Deregulierungsmaßnahmen entwickelt haben und was die entscheidenden Faktoren für die Preisentwicklung sind. Im Gegenzug sollten die Studien weitere Auswirkungen von Deregulierungen zeigen, beispielsweise Beschwerden, Gerichtsstreitigkeiten zwischen Dienstleister und Verbraucher, Haftpflichtschäden oder Verwaltungsaufwand beim Staat.

Im Anschluss sollte die Europäische Kommission evaluieren, ob die zu erwartenden Vor- und Nachteile einer Deregulierung legislative Maßnahmen im Hinblick auf den zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtfertigen. Unseres Erachtens bestehen in anderen Bereichen der Wirtschaft viel größere Wachstumspotentiale als bei den funktionierenden Systemen der freien Berufe. Erfahrungen bei bisherigen Deregulierungsprojekten der EU-

Kommission (bspw. im Bankensektor) sollten ebenfalls in die Abschätzung einbezogen werden. Bestehen bei Deregulierungsmaßnahmen Gefahren, die zu unerwünschten und die Volkswirtschaft schädigenden Effekten auf den Verbraucherschutz und das Verbrauchervertrauen führen, sollten diese nicht durchgeführt werden.

Die Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission weist zutreffend darauf hin, dass gleiche Berufe in verschiedenen Mitgliedsstaaten unterschiedlich reguliert sind. Wir machen in diesem Zusammenhang aber erneut darauf aufmerksam, dass sich, zumindest im Bereich der Steuerberater, die Aufgabenbereiche und Befugnisse der Berufsangehörigen von Staat zu Staat stark unterscheiden und daher nur bedingt vergleichbar sind. Weiterhin sind die Regulierungsmaßnahmen immer auch ein Teil der geschichtlichen und kulturellen Entwicklung der Bevölkerung der einzelnen Staaten. Eine von außen durchgeführte Reform dieser Maßnahmen kann dazu führen, dass bei den Menschen die Skepsis gegenüber der Europäischen Union wächst, was sich gerade angesichts der derzeitigen öffentlichen Meinung negativ auf die Europäische Union als Ganzes auswirken kann.

Besonderheiten von Steuerberatungsleistungen

Bei Steuerberatungsleistungen handelt es sich um höchst individuelle, intellektuell anspruchsvolle Dienstleistungen. Aufgrund der komplexen Steuergesetzgebung, der Einbeziehung von entsprechenden Verwaltungsanweisungen und von aktueller Rechtsprechung, sind für die Erbringung einer qualitativ hochwertigen Dienstleistung ein besonders hoher Wissensstand und eine ständige Fortbildung notwendig. Der Dienstleistungsempfänger verfügt über das erforderliche Fachwissen nicht und kann daher die Qualität der Dienstleistung und den notwendigen Arbeitsaufwand deshalb nicht einschätzen. Es besteht zwischen den Parteien eine starke Informationsasymmetrie, die zu einer Benachteiligung des Verbrauchers und einem Marktversagen führen kann. Zu deren Verhinderung sind Regulierungsmaßnahmen notwendig. Sie sichern den Verbraucherschutz und die Funktionsfähigkeit der Steuerrechtspflege.

Präventives System entlastet Dienstleistungsempfänger

Das System der Berufsregulierung der Steuerberater in Deutschland besteht aus zusammen wirkenden und sich gegenseitig ergänzenden Regelungen, die gemeinsam den Verbraucherschutz und eine hohe Dienstleistungsqualität sicherstellen. Bei Steuerberatungsdienstleistungen handelt es sich um Dienstleistungen, die für den Empfänger ein erhebliches finanzielles und strafrechtliches Risiko innehaben. Die Ergebnisse einer Falschberatung, erhebliche Nachzahlungen von Steuern und Zinsen, Bußgelder und möglicherweise Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung oder leichtfertiger Steuerverkürzung, materialisieren sich teilweise erst mehrere Jahre nach dem Beratungsvorgang. Sie können – für

Unternehmer wie für Privatpersonen – existenzbedrohende Ausmaße annehmen. Zur Verhinderung dieser Folgen plädieren wir nachdrücklich für die Beibehaltung und Stärkung des präventiven Systems. Eine ausschließliche spätere gerichtliche Überprüfung mit einem zeitlich verzögerten oder nie durchzusetzenden Haftungsanspruch gegen den Berater lehnen wir entschieden ab, da für den Dienstleistungsempfänger erhebliche Unsicherheiten bestehen. Unabhängig davon halten wir jedoch eine verpflichtende Berufshaftpflichtversicherung zum Schutz der Verbraucher in jedem Mitgliedsstaat für notwendig.

Fremdbesitzverbot wichtiges Instrument zum Verbraucherschutz

In der Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission werden die Notwendigkeit und die Angemessenheit von Regelungen zur Fremdkapitalbeteiligung in Frage gestellt. Unseres Erachtens stellt jedoch gerade dieses Instrument ein wesentliches Werkzeug zur Sicherung des Verbraucherschutzes dar!

- Sicherung der Unabhängigkeit der Beratung

Die Kapitalbindungsvorschriften gewährleisten den Verbraucherschutz, indem sie die Unabhängigkeit der Berufsausübung sicherstellen. Sie garantieren, dass Steuerberater als Organe der Steuerrechtspflege frei vom Gewinnstreben berufsfremder Gruppen bestmöglich im Sinne des Mandanten beraten können. Schon bei einer geringen Beteiligungsquote kann der Mitgesellschafter/Anteilseigner zumindest seine Vorstellungen über die Geschäftspolitik in den Gesellschafter-/ Hauptversammlungen äußern und die Meinungsbildung beeinflussen.

Deutlich wird dies auch in den Beratungsbereichen Vermögensplanung und -verwaltung. Hier ist es angezeigt, dass Steuerberater unabhängig von jeglichen Einflüssen tätig sein können, um den Mandanten geeignete Wege des Vermögensschutzes oder der Kapitalanlage aufzeigen zu können. Mit gewerblichen Teilhabern wäre diese Unabhängigkeit nicht mehr gegeben und damit auch das derzeitige Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Mandant, das Privatpersonen und Unternehmen schätzen, nachhaltig gefährdet.

- Wahrung des Steuergeheimnisses

Das Fremdbesitzverbot dient ebenso der Wahrung des Steuergeheimnisses und sichert so das Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Mandant. Besonders Privatpersonen und der Mittelstand schätzen dieses besondere Verhältnis, denn in der Steuerberatung werden sensible und höchstpersönliche Daten der Mandanten verarbeitet, welche ebenso schützenswert sind wie Patientendaten bei Ärzten.

Die Regelungen zur Kapitalbindung stellen sicher, dass vertrauliche Daten nur einem eng abgegrenzten Personenkreis zugänglich sind, der zudem qua Gesetz besonderen berufs-

rechtlich sanktionsbewehrten Verschwiegenheitspflichten unterliegt. Die Regelungen wurden eingeführt, um genau diese Daten effektiver zu schützen. Hätten Berufsfremde eine Beteiligungsoption, könnten sie nach § 51a GmbHG beispielsweise vom Geschäftsführer Auskunft über die An-gelegenheiten der Gesellschaft verlangen und die Einsicht in die Bücher und Schriften fordern. Hieraus ergäbe sich die Möglichkeit für den berufsfremden Gesellschafter, auch ohne unmittelbare Einsicht in die Mandantenakten besondere Kenntnisse über das Mandatsverhältnis zu erlangen und diese ggf. auch für seine gewerblichen Zwecke zu nutzen.

- Flächendeckende Versorgung mit Steuerberatungsleistungen

Die Kapitalbindungsvorschriften erschweren eine Marktkonzentration und stellen damit eine flächendeckende Versorgung mit Steuerberatungsleistungen sicher. Die Aufhebung der Bindungsvorschriften könnte dazu führen, dass die Beteiligung ausschließlich als bloße Kapitalanlage betrachtet wird. Ohne eine eigenverantwortliche Einbindung in das Beteiligungsunternehmen entscheidet der Investor ausschließlich nach Renditegesichtspunkten. Dies birgt die Gefahr, dass versucht wird, über eine große Zahl von Beteiligungen eine „Industrialisierung der Dienstleistung“ voranzutreiben, die allein darauf ausgerichtet ist, durch Kostenoptimierungen Synergieeffekte zu erzielen. Die hieraus entstehende Konzentration auf „normierte Produkte“ verschlechtert die Verhandlungsposition der Mandanten und schränkt die Unabhängigkeit der Steuerberater ein. Es besteht die Gefahr, dass in großem Ausmaß kleine und mittlere Steuerberatungspraxen verdrängt werden und sich größere Beratungseinheiten lediglich in Ballungszentren niederlassen mit all den negativen Folgen, die dies für eine gute flächendeckende Versorgung des rechtsuchenden Publikums mit steuerberatenden Dienstleistungen hätte.

Regulierte Steuerberater entlasten den Staat

Das System der Berufsregulierung der Steuerberater, wie es unter anderem in Deutschland besteht, entlastet den Staat in verschiedenen Bereichen. Das in den freien Berufen in Deutschland etablierte System aus Kammern und Verbänden organisiert die Verwaltung des Berufsstands aus sich selbst heraus. Hierzu zählen beispielsweise die Berufsaufsicht, die Berufsausbildung und –anerkennung sowie die Schlichtung, sowohl zwischen Berufsangehörigen als auch bei Streitigkeiten zwischen Berufsangehörigen und deren Auftraggebern. Diese Aufgaben werden vom Berufsstand geregelt und auch durch diesen finanziert. Die rechtliche Verbindlichkeit wird durch eine verpflichtende Mitgliedschaft jedes Berufsangehörigen in der zuständigen Kammer sichergestellt. Bei der Abwesenheit der Berufskammern müssten die Aufgaben vom Staat übernommen und durch die öffentlichen Haushalte getragen werden. Im Gegenzug zu den Berufskammern ist die Mitgliedschaft in den

Berufsverbänden freiwillig. Die Verbände organisieren die Fortbildung der Berufsangehörigen und ihrer Angestellten und zeichnen für die Information des Berufsstands und die Interessenvertretung gegenüber verschiedenen Stakeholdern verantwortlich.

Dem deutschen Steuerberater wohnt als Organ der Steuerrechtspflege eine Rechtspflegefunktion ähnlich den Rechtsanwälten inne. Sie dürfen nicht einseitig und exzessiv die Interessen der Mandanten vertreten, sie müssen eine ausgleichende Position zwischen den Mandanteninteressen und den steuerrechtlichen Vorgaben einnehmen. Dies führt dazu, dass das Risikomanagement der Finanzverwaltung im Falle des Wegfalls dieser Rechtspflegefunktion, beispielsweise im Falle einer weitgehenden Deregulierung des Berufs, zu einem wesentlich stärkeren Prüfaufwand durch Beamte führen würde. Dies würde die öffentlichen Haushalte zusätzlich belasten.

Für Rückfragen und weitere Ausführungen stehen wir, gern auch in einem persönlichen Gespräch, zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Mit freundlichen Grüßen

gez.

gez.

RA/FAStR Prof. Dr. Axel Pestke

StB René Bittner

(Hauptgeschäftsführer)

(Referent)