

Schmidt, Carsten

Working Paper

Der "Bankenschlüssel": Zum eingeschränkten Vorsteuerabzug bei Finanzdienstleistungsunternehmen in Deutschland

CoFE Discussion Paper, No. 01/02

Provided in Cooperation with:

University of Konstanz, Center of Finance and Econometrics (CoFE)

Suggested Citation: Schmidt, Carsten (2001) : Der "Bankenschlüssel": Zum eingeschränkten Vorsteuerabzug bei Finanzdienstleistungsunternehmen in Deutschland, CoFE Discussion Paper, No. 01/02, University of Konstanz, Center of Finance and Econometrics (CoFE), Konstanz, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-opus-6584>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/85161>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der ‚Bankenschlüssel‘: Zum eingeschränkten Vorsteuerabzug bei Finanzdienstleistungsunternehmen in Deutschland

Carsten Schmidt*
Universität Konstanz
März 2001

Zusammenfassung:

Für von der deutschen Umsatzsteuer befreite Finanzdienstleistungen ist der Vorsteuerabzug grundsätzlich ausgeschlossen. Da die meisten Finanzdienstleistungsunternehmen auch zum Vorsteuerabzug berechtigende Umsätze tätigen, sind die Eingangsumsätze dieser Unternehmen in einen zum Vorsteuerabzug zugelassenen und einen nicht abzugsberechtigten Teil aufzuspalten. Der Beitrag kritisiert die bisher von der deutschen Finanzverwaltung in der steuerlichen Betriebsprüfungspraxis angewandte Aufteilungsmethode, diskutiert den alternativen Ansatz einer Aufteilung nach der sogenannten ‚Margenmethode‘ und geht auf die jüngste politische Initiative zur Abschaffung der Umsatzsteuerbefreiung für Finanzdienstleistungen auf Ebene der europäischen Union ein.

* Ich danke Werner Ebke und Bernd Genser für wertvolle Anregungen und Kommentare.

1. Einleitung

Finanzdienstleistungen sind in Deutschland wie in vielen anderen Ländern von der Umsatzsteuer befreit. Das Hauptargument für diese Steuerbefreiung ist die praktische Schwierigkeit, die umsatzsteuerliche Bemessungsgrundlage von einzelnen Finanzdienstleistungen in geeigneter Weise zu erfassen¹. Die Ermittlung der umsatzsteuerlichen Bemessungsgrundlagen im Finanzsektor ist deshalb schwierig, weil der überwiegende Teil von Finanzdienstleistungen nicht durch direkt zurechenbare Gebühren abgegolten wird, sondern durch Margen, die in den Zinssätzen, Wechselkursen oder Versicherungsprämien enthalten sind. In der Zinsmarge eines Kreditgeschäfts sind aber nicht nur die impliziten Preise für die Bankdienstleistung der Kreditgewährung enthalten, sondern auch die Prämien für das Liquiditäts- und Bonitätsrisiko der Bank. Bisher konnten die Probleme in der praktischen Durchführung der Umsatzbesteuerung von Finanzdienstleistungen nicht befriedigend gelöst werden und daher sind die meisten Finanzdienstleistungen weiterhin von der Umsatzsteuer befreit.

Dieser Beitrag widmet sich den rechtlichen Problemen der ‚unechten‘ Umsatzsteuerbefreiung von Bankdienstleistungen in Deutschland. Das Umsatzsteuergesetz sieht vor, daß die auf den Eingangsumsätzen von Banken und anderen Finanzdienstleistungen lastende Umsatzsteuer in aller Regel in einen zum Vorsteuerabzug berechtigenden Teil und einen nicht zum Abzug berechtigenden Teil aufgespalten werden muß. Die Aufspaltung ist darin begründet, daß in Deutschland die mit den steuerbefreiten Umsätzen im Zusammenhang stehenden Eingangsumsätze grundsätzlich nicht zum Vorsteuerabzug berechtigen. Probleme bei der Aufspaltung treten vor allem dann auf, wenn Eingangsumsätze vorliegen, bei denen nicht von vornherein klar ist, ob und inwieweit sie den zum Vorsteuerabzug berechtigenden Umsätzen zuzuordnen sind. Zur Lösung dieses Problems in der Praxis hat die deutsche Finanzverwaltung den Banken und den Betriebsprüfern ‚Bankenschlüssel‘ an die Hand gegeben, die verschiedene Kriterien für die Aufspaltung fraglicher Vorsteuerbeträge vorgeben. Der vorliegende Beitrag analysiert die bisherige Verwaltungspraxis aus rechtlicher und ökonomischer Sicht, diskutiert mögliche Alternativen und plädiert für eine mit dem EU-Umsatzsteuerrecht konforme Neuregelung des Vorsteuerabzugs bei Finanzdienstleistungen in Deutschland.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Im folgenden Abschnitt 2 werden kurz die allgemeinen Regeln des Vorsteuerabzugs in Deutschland sowie die jüngste Verwaltungspraxis beschrieben. Der dritte Abschnitt zeigt den Konflikt der bisher von der deutschen Finanzverwaltung vorgeschriebenen Vorsteueraufteilung für Banken mit dem europäischem Gemeinschaftsrecht auf. Abschnitt 4 beschreibt anhand eines Beispiels aus der Betriebsprüfungspraxis Probleme, die sich bereits vor dem deutschen Umsatzsteuerrecht aus der bisherigen Verwaltungsauffassung ergeben können. Abschnitt 5 setzt sich kritisch mit dem seit kurzem diskutierten Bankenschlüssel auf Basis der sogenannten ‚Margenmethode‘ auseinander. Abschnitt 6 stellt die jüngsten politischen Initiativen zur Einführung der Umsatzbesteuerung von Finanzdienstleistungen in der Europäischen Union vor, Abschnitt 7 beschließt den Beitrag mit einem Fazit.

¹ Vgl. Tait, „Value-Added Tax: International Practice and Problems“, International Monetary Fund, Washington D.C., 1998.

2. Der eingeschränkte Vorsteuerabzug bei Finanzdienstleistungen in Deutschland

Umsätze im Geld- und Kapitalverkehr sind nach § 1 Abs. 1 S. 1 UStG grundsätzlich steuerbar, aber durch § 4 Nr. 8 UStG von der Umsatzbesteuerung befreit. Steuerfreie Umsätze sind laut § 15 Abs. 2 Nr. 1 UStG generell vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen. Eine Erstattung der auf Vorleistungen lastenden Umsatzsteuer kann allerdings auch bei steuerbefreiten Umsätzen geltend gemacht werden, sofern (i) die Vorsteuer im Zusammenhang mit steuerbefreiten Drittlandsumsätzen steht (§ 15 Abs. 3 Nr. 2b u. 1b UStG) oder (ii) Unternehmen, die steuerbefreite Umsätze bewirken, nach § 9 Abs. 1 UStG zur Umsatzbesteuerung optieren. Werden sowohl steuerbefreite als auch steuerpflichtige und/oder sowohl Inlands- als auch Drittlandsumsätze getätigt, so ist nur derjenige Teil der Vorsteuerbeträge abziehbar, der den zum Abzug berechtigenden Umsätzen wirtschaftlich zuzurechnen ist. Der nicht abziehbare Teilbetrag kann dabei im Wege einer sachgerechten Schätzung ermittelt werden (§ 15 Abs. 4 S. 2 UStG). Maßgeblich für die Abzugsfähigkeit gezahlter Vorsteuer ist somit, in welcher Weise die Eingangs- für die Ausgangsumsätze wirtschaftlich verwendet worden sind.

Die Aufteilung der Vorsteuerbeträge bei ‚gemischten‘ Umsätzen von Banken und anderen Finanzdienstleistungsunternehmen konnte bis 1991 nach der in Abschnitt 208 Abs. 4 der Umsatzsteuerrichtlinien 1988 speziell für Kreditinstitute festgelegten Methode erfolgen. Diese sah eine Aufteilung sowohl auf Basis der mit den jeweiligen Umsätzen verbundenen *Erträge* (hinsichtlich Lieferungen, Forderungsabtretungen, Schuldübernahmen und bestimmten anderen Umsätzen) als auch auf Basis der *Entgelte* (d.h. Ausgangsumsätze) für sonstige Leistungen vor². Dieser ‚Bankenschlüssel‘ wurde in die Umsatzsteuerrichtlinien 1992 nicht übernommen, eine offizielle Nachfolgeregelung ist von der Finanzverwaltung bisher nicht getroffen worden. Für die Aufteilung sind seitdem die allgemeinen Regelungen des § 15 Abs. 4 UStG und der Abschnitte 207-210 der Umsatzsteuerrichtlinien 1992 maßgeblich. Als mögliche Anhaltspunkte für die sachgerechte Schätzung des Teilbetrags der nicht abziehbaren Vorsteuer gemäß § 15 Abs. 4 S. 2 UStG werden beispielsweise die betriebliche Kostenrechnung oder die Aufwands- und Ertragsrechnung vorgeschlagen³.

Die deutsche Finanzverwaltung hat seit der Abschaffung des ‚Bankenschlüssels‘ die allgemeinen Regelungen zum Vorsteuerabzug dahingehend interpretiert, daß die Vorsteueraufteilung im Wege einer ‚sachgerechten‘ Schätzung nach innerbetrieblichen Gesichtspunkten und nicht nach den bewirkten Umsätzen zu erfolgen hat. So erklärte die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main bereits in ihrem Zusatz zum BMF-Schreiben vom 11. März 1993 die Aufteilung der Vorsteuern im Verhältnis der steuerfreien zu den steuerpflichtigen Umsätze für nicht zulässig. Im Jahre 1994 legte die Frankfurter Finanzverwaltung einen verwaltungsinternen Prüfkatalog vor, in dem sie den von ihr vertretenen Ansatz zur Ermittlung abzugsfähiger Vorsteuerbeträge bei Kreditinstituten konkretisierte. Dieser Prüfkatalog ging anschließend in den Leitfaden für die steuerliche Betriebsprüfung von Kreditinstituten ein und ist seither in der Betriebsprüfungspraxis mehr oder minder durchgängig umgesetzt worden. Die in dem Prüfkatalog vorgeschriebene Ermittlung der abzugsfähigen Vorsteuerbeträge erfolgt dabei nach dem folgenden Verfahren⁴:

² Die Vorsteueraufteilung nach Umsätzen war auch in § 15 Abs. 5 (i.V. m. Abs. 6) UStG 1980 geregelt, die alternativ zur ‚sachgerechten Schätzung‘ nach Abs. 4 möglich war und ab 1. Januar 1990 aufgehoben wurde.

³ Vgl. Hartmann et al., „Die Umsatzsteuer im Bank- und Finanzgeschäft“, Köln, 1995.

⁴ Vgl. Dahm/Hamacher, „Das EG-Recht und der Vorsteuerabzug deutscher Banken“, Internationales Steuerrecht, 1998, Bd. 7(15), S. 449-488 sowie Hartmann et al. a.a.O. Vgl. als Beispiel den in Abschnitt 4 geschilderten Betriebsprüfungsfall.

1. Das gesamte Vorsteueraufkommen wird zunächst 'horizontal' auf die einzelnen Unternehmensteile (Stammhaus, Betriebsstätten und Organgesellschaften) aufgeteilt.
2. Die Umsätze der einzelnen Unternehmensteile werden anschließend 'vertikal' gegliedert. Dabei werden nichtunternehmerische Bereiche und einzelne Umsätze abgegrenzt, für die ein Vorsteuerabzug gänzlich zu versagen ist.
3. In einer dritten Stufe werden für jeden Unternehmensteil gesondert die Vorsteuerbeträge ermittelt, die sich direkt den zum Vorsteuerabzug berechtigenden Umsätzen (den sogenannten ‚Abzugsumsätzen‘) zurechnen lassen.
4. Insoweit die gezahlte Vorsteuer sowohl mit zum Abzug berechtigenden als auch mit nicht zum Abzug berechtigenden Umsätzen im Zusammenhang steht, ist sie nach dem Verhältnis der betriebswirtschaftlichen Verwendung der Vorleistungen aufzuteilen. Für die Bestimmung dieses Verhältnisses ist der relative Mitarbeiterereinsatz als Hilfsgröße heranzuziehen.

Grundgedanke dieses Verfahrens ist es, anhand der betrieblichen Abläufe möglichst genau nachzuvollziehen, wie die mit Vorsteuer belasteten Sachaufwendungen für die verschiedenen vom Unternehmen getätigten Umsätze verwendet wurden. Der Ansatz ist angelehnt an die von Philipowski entwickelte Methode zur Ermittlung der Vorsteuer im Bereich der Volks- und Genossenschaftsbanken⁵.

3. Die Vorsteueraufteilung nach dem EU-Umsatzsteuerrecht

Die oben skizzierte Methode zur Ermittlung abzugsfähiger Vorsteuern im Bereich von Kreditinstituten ist zunächst wegen ihrer mangelnden Übereinstimmung mit europäischem Gemeinschaftsrecht anzugreifen. Gerade die Materie der Umsatzbesteuerung ist durch das EG-Recht vergleichsweise weitgehend geregelt und prägt das nationale Recht der Mitgliedstaaten in besonderem Maße. Rechtsgrundlage für das System der Umsatzbesteuerung in der europäischen Gemeinschaft ist die in allen Mitgliedstaaten umgesetzte sechste Umsatzsteuer-Richtlinie⁶ und in zunehmenden Maße die Rechtsprechung des EuGH zur Umsatzbesteuerung.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH zum gemeinsamen europäischen Mehrwertsteuersystem sind alle der Mehrwertsteuer unterliegenden wirtschaftlichen Tätigkeiten unabhängig von ihrem Zweck und ihrem Ergebnis in völlig neutraler Weise steuerlich zu belasten⁷. Dieses Neutralitätsprinzip beruht auf Artikel 17 Abs. 5d der sechsten EG-Richtlinie, der bei sogenannten 'Mischumsätzen' den Vorsteuerabzug nur für den Teil der Mehrwertsteuer zuläßt, der auf den Betrag der zum Vorsteuerabzug berechtigenden Umsätze entfällt. Konkretisiert wird das Neutralitätsprinzip durch den in Art. 19d der sechsten EG-Richtlinie festgeschriebenen 'Pro-rata' Satz. Der Pro-rata Satz bestimmt, daß der zum Vorsteuerabzug berechtigte Teil der nicht eindeutig zuzuordnenden Eingangsumsätze anhand der vom steuerpflichtigen Unternehmen getätigten Umsätze zu ermitteln ist. Der zum Abzug berechtigte Teil der 'Mischumsätze' ergibt sich somit aus dem Verhältnis der vorsteuerabzugsberechtigenden Netto-Umsätze (ohne in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer) zu den gesamten Netto-Umsätzen. Dieser 'reine' Umsatzschlüssel wurde in zahlreichen Urteilen des

⁵ Vgl. Dahm/Hamacher, a.a.O., S. 450. Zur Vereinbarkeit der isolierten Betrachtung einzelner Unternehmensteile mit der umsatzsteuerrechtlichen Einheitlichkeit des Unternehmens vgl. ebenda, S. 451f.

⁶ Vgl. z.B. Langer/Rokos, „Die 6. EG-Umsatzsteuer-Richtlinie in der ab 1.1.1993 geltenden Fassung mit Erläuterungen“, Köln: Bundesanzeiger, 1992.

⁷ So die EuGH-Urteile v. 5.5.1982 (RIW 1982, 745), v. 14.2.1985 (RIW 1985, 823), v. 21.9.1988 (RIW 1989, 1006) und v. 22.6.1993 (IStR 1993, 371).

EuGH⁸, aber teilweise auch in der BFH-Rechtsprechung⁹ bestätigt. Unter Umsätzen sind in diesem Zusammenhang die Bruttozinsen, Bruttoprovisionen etc. der jeweiligen Bankgeschäfte zu verstehen¹⁰.

Der von der deutschen Finanzverwaltung bisher verfolgte Ansatz zur Bestimmung der zum Abzug berechtigenden Vorsteuer, der vor allem auf den relativen Mitarbeiterinsatz zurückgreift, wird in der Regel nicht zu dem gleichen Ergebnis kommen wie die Ermittlung anhand des Pro-rata Satzes, also der Zuordnung der Vorsteuern allein anhand der bewirkten Umsätze. Es ist ein typisches Merkmal gerade von Bank- und Finanzdienstleistungen, daß technische Hilfsmittel und Sachaufwendungen in bestimmten Bereichen gegenüber dem Personaleinsatz eine untergeordnete Rolle spielen (beispielsweise Kundenberatung im Kreditgeschäft), während dieses Verhältnis in anderen Bereichen (beispielsweise EDV-gestützte Verwaltung offener Depots) genau umgekehrt ist. Immer dann, wenn Kreditinstitute mit zum Vorsteuerabzug berechtigenden Unternehmensbereichen überproportional hohe Umsätze pro Mitarbeiter tätigen, ist nach der gegenwärtigen deutschen Verwaltungspraxis ein kleinerer Teil der auf Vorleistungskäufen lastenden Mehrwertsteuer zum Vorsteuerabzug zugelassen, als den Unternehmen nach den europarechtlichen Regeln eigentlich zustehen würde. Gerade für grenzüberschreitende und dabei weniger auf persönlicher Beratung beruhende, sondern eher auf elektronischem Wege angebotene und ausgeführte Finanzdienstleistungen kann eine relativ hohe Kapitalintensität unterstellt werden. In solchen Fällen bedeutet eine Aufteilung von nicht eindeutig zuzuordnenden Sachaufwendungen (beispielsweise EDV-Ausstattung) nach der reinen Mitarbeiterzahl eine Schlechterstellung von Unternehmen mit einem Schwerpunkt im Auslands-/Drittlandsgeschäft gegenüber Unternehmen mit einer anderen Ausrichtung, die eindeutig das gemeinschaftsrechtliche Neutralitätsprinzip verletzt.

Der Konflikt mit dem Gemeinschaftsrecht wird auch nicht durch Unterabsatz 2 des Art. 17 Abs. 5 der sechsten EG-Richtlinie geheilt, gemäß dem die Mitgliedstaaten für die Vorsteueraufteilung besondere Verfahren anordnen und gestatten können, wozu laut Buchstabe c) auch die Zuordnung nach wirtschaftlichen Grundsätzen gehört. Diese Zuordnung ist im Kontext von Art. 17 Abs. 5 der Richtlinie aber im Sinne einer direkten Zuordnung der Umsätze zu interpretieren. So besagt die Begründung zur sechsten Richtlinienvorschrift, daß eine Zuordnung nach wirtschaftlichen Kriterien dann (und nur dann) möglich ist, wenn der Steuerpflichtige in der Lage ist, kontenmäßig eine derartige Zuordnung zu bewirken¹¹. Ansonsten, das heißt bei nicht direkt zuzuordnenden Umsätzen, hat die Aufteilung nach dem auf dem Neutralitätsprinzip basierenden Pro-rata Satz zu erfolgen¹².

4. Das Prinzip der wirtschaftlichen Zurechnung im deutschen Umsatzsteuerrecht

Die von der deutschen Finanzverwaltung bisher vertretene Methode zur Ermittlung der zum Vorsteuerabzug berechtigenden Eingangsumsätze bei Banken ist aber selbst dann zu kriti-

⁸ So die Urteile ‚Satam‘ v. 22.6.1993 (IStR 1993, 371), ‚BLP‘ v. 6.6.1995 (DB 1995, 2579), ‚INZO‘ v. 29.2.1996 (BStBl II 1996, 655), ‚Régie Dauphinoise‘ v. 11.7.1996 (RIW 1996, 792) und ‚First National Bank of Chicago‘ v. 14.7.1998 (IStR 1998, 471).

⁹ Vgl. die BFH-Urteile vom 11.12.1986 und vom 18.12.1986 (BStBl II 1987, S. 233 u. S. 350) und vom 16.9.1993 (BStBl II 1994, S. 271).

¹⁰ In der Vergangenheit wurden für die Aufteilung teilweise auch die Transaktionsvolumen selbst (z.B. die Kreditvolumen) als ‚Umsätze‘ zugrundegelegt.

¹¹ Vgl. Terra/ Kajúš ‚A Guide to the sixth VAT Directive‘, International Bureau of Fiscal Documentation, Loseblatt, 1998, S. 58.

¹² So auch Dahm/Hamacher, a.a.O., S. 456.

sieren, wenn man von dem oben beschriebenen Konflikt mit geltendem Gemeinschaftsrecht abstrahiert und allein auf das im deutschen Umsatzsteuergesetz verankerte Prinzip der wirtschaftlichen Zuordnung abstellt. Durch die oben beschriebene mehrstufige Aufteilungsmethode wird das Prinzip der wirtschaftlichen Zuordnung in vielen Fällen nicht ausreichend verwirklicht, da diese Methode extrem vereinfachende Annahmen hinsichtlich der Produktionstechnologien von Finanzdienstleistungsunternehmen trifft. Dies soll anhand eines Beispiels aus der steuerlichen Betriebsprüfungspraxis veranschaulicht werden.

Während einer von 1998 bis 1999 stattfindenden Betriebsprüfung wurden unter anderem die Umsatzsteuererklärungen einer deutschen Zweigniederlassung einer ausländischen Bank geprüft. Das geprüfte Unternehmen tätigt fast ausschließlich Umsätze, die nach § 4 Nr. 8 UStG steuerbefreit sind. Die Bank hat drei nach außen hin tätige Abteilungen (Kredit-, Wertpapier- und Devisenhandelsabteilung), die zum Teil steuerfreie Drittlandsumsätze tätigen, die nach § 15 Abs. 3 UStG zum Vorsteuerabzug berechtigen. In der Umsatzsteuererklärung hatte das Unternehmen die Vorsteuer nach dem Anteil des Kreditvolumens aufgeteilt, der auf außerhalb der Europäischen Gemeinschaft ansässige Kreditnehmer entfällt. Somit war – in vereinfachender Form, da stellvertretend für alle Geschäfte das Kreditvolumen herangezogen wurde – eine Aufteilungsmethode entsprechend dem Pro-rata Satz nach Art. 17 Abs. 5 der sechsten EG-Richtlinie angewendet worden.

Die Betriebsprüfung lehnte die in der Umsatzsteuererklärung vorgenommene Aufteilung der Vorsteuerbeträge ab und wendete die oben skizzierte, im Prüfkatalog enthaltene Aufteilungsmethode an. Nur diese ermittelte aus Sicht der Prüfer die abzugsfähige Vorsteuer nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Zuordnung gemäß § 15 Abs. 4 UStG. Der mit dieser Methode geschätzte abzugsfähige Vorsteuerbetrag betrug etwa zwei Drittel des Betrags laut Umsatzsteuererklärung. Auf den einzelnen Stufen der Aufteilung wurde wie folgt vorgegangen:

1. 'Horizontale' Zuordnung:

Eine Aufteilung des gesamten Vorsteueraufkommens auf einzelne Unternehmensteile (Stammhaus, Betriebsstätten und Organgesellschaften) erübrigte sich, da lediglich eine Unternehmenseinheit (Niederlassung in Deutschland) existiert.

2. 'Vertikale' Zuordnung:

Nichtunternehmerische Betriebsbereiche oder einzelne Umsätze, die von vornherein vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen sind, wurden durch die Betriebsprüfung nicht festgestellt.

3. Direkt zuzuordnende Vorsteuerbeträge:

Ein Teil der eingekauften Vorleistungen wurde ausschließlich (und gemeinsam) von den Abteilungen Devisenhandel und Wertpapiere genutzt. Die darauf lastende Vorsteuer wurde in der Betriebsprüfung auf die beiden Abteilungen im Verhältnis der Anzahl der diesen beiden Abteilungen angehörenden Mitarbeiter aufgeteilt. Im Anschluß wurde für jede Abteilung getrennt geprüft, welcher Anteil dieser Vorsteuerbeträge zum Abzug zugelassen ist. Dabei wurde der der Devisenhandelsabteilung zugerechnete Vorsteuerbetrag nur in dem Ausmaß zum Abzug zugelassen, das dem Verhältnis der Anzahl der nicht in der EU ansässigen Kunden zur Gesamtanzahl der Kunden dieser Abteilung entspricht. Der der Wertpapierabteilung zugerechnete Vorsteuerbetrag wurde von der Betriebsprüfung zur Gänze als nicht abzugsberechtigt erklärt, da die von der Wertpapierabteilung an Kunden in Deutschland vermittelten Leistungen von der ausländischen Zentrale erbracht wurden und in Deutschland nicht steuerbar sind.

4. Aufteilung der nicht direkt zuzuordnenden Vorsteuer:

Die verbleibende, den Abteilungen nicht direkt zuzuordnende Vorsteuer wurde in der Betriebsprüfung zunächst im Verhältnis der Anzahl ihrer Mitarbeiter auf die drei Abteilungen aufgeteilt. Anschließend wurde wiederum für jede Abteilung getrennt geprüft, welcher Anteil dieser Vorsteuerbeträge zum Abzug zugelassen ist. Der der Kreditabteilung zugeordnete Vorsteuerbetrag wurde in dem Ausmaß zum Abzug zugelassen, das dem Verhältnis der Anzahl der Kreditverträge, welche mit außerhalb der EU ansässigen Kunden geschlossen wurden, zur Gesamtzahl der Kreditgeschäfte entspricht. Der der Devisenhandels-Abteilung zugerechnete Vorsteuerbetrag wurde in dem gleichen Ausmaß wie bei der direkten Zuordnung zum Abzug zugelassen. Der der Wertpapierabteilung zugerechnete Vorsteuerbetrag wurde von der Betriebsprüfung aus den oben genannten Gründen ebenfalls zur Gänze als nicht abzugsberechtigt erklärt.

In der betrieblichen Praxis wird das Verhältnis von Sach- zu Personalaufwand zwischen den einzelnen Abteilungen einer Bank mehr oder weniger stark differieren. So ist leicht vorstellbar, daß beispielsweise der Sachaufwand pro Mitarbeiter in der Abteilung Devisenhandel höher ist als in der Wertpapierabteilung. Die in der dritten Stufe vorgenommene Zuordnung der Vorsteuer zu den beiden Abteilungen nach der Anzahl der Mitarbeiter unterstellt aber implizit für beide Abteilungen gleich hohe Faktorintensitäten. Der Mitarbeiterereinsatzschlüssel verzerrt daher die tatsächliche Verwendung der mit Vorsteuer belasteten Vorleistungskäufe.

Die anschließend für die Devisenhandelsabteilung vorgenommene Aufteilung der Vorsteuer nach der Anzahl der nicht in der EU ansässigen Kunden unterstellt implizit einen Sachaufwand in identischer Höhe für alle Kunden. Hierdurch wird vernachlässigt, daß der Sachaufwand pro Kunde in der Regel von der jeweiligen Umsatzhöhe abhängt und bei gleicher Umsatzhöhe für Drittlandskunden tendenziell höher liegt als für Inlands- oder Binnenmarktkunden.

Bei der Aufteilung der nicht direkt zuzuordnenden Vorsteuer in der vierten Stufe werden wiederum implizit für alle Abteilungen gleich hohe Faktorintensitäten angenommen. Je mehr Abteilungen und Unternehmensbereiche in eine auf diese Weise vorgenommene Zuordnung einbezogen werden, umso unrealistischer ist es, daß diese Annahme in der Praxis auch nur zufällig erfüllt ist. So ist in Bezug auf die Kreditabteilung anzunehmen, daß hier die Personalgegenüber den Sachaufwendungen (beispielsweise aufgrund zeitintensiver Bonitätsprüfungen und Beratungstätigkeiten) vergleichsweise hoch sind.

Die anschließend für die Kreditabteilung vorgenommene Aufteilung der Vorsteuer nach der Anzahl der Kreditverträge, welche mit nicht in der EU ansässigen Kunden abgeschlossen wurden, unterstellt implizit einen Sachaufwand in identischer Höhe für alle abgeschlossenen Kreditgeschäfte. Die Zulässigkeit dieser Annahme hängt auch hier von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab, erscheint aber noch am ehesten plausibel.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Ermittlung der abzugsberechtigten Vorsteuerbeträge nach dem oben geschilderten Verfahren dem Prinzip der wirtschaftlichen Zurechnung gerade nicht gerecht wird, weil Indikatoren wie der relative Mitarbeiterereinsatz notwendigerweise stark vereinfachende Annahmen hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen Abläufe von Banken nach sich ziehen. Es stellt sich daher die Frage, ob auf alternativen Zuordnungskriterien basierende Aufteilungsmethoden zu wirtschaftlich sachgerechteren Ergebnissen führen. Für jede Methode gilt jedoch, daß sie dem betrieblichen Informationsproblem, welches eine direkte Zuordnung der Vorsteuerbeträge zu den

Ausgangsumsätzen ja gerade verhindert, gerecht werden muß. Eine differenzierte Anwendung einer Vielzahl von Indikatoren wird daher in aller Regel nicht praktikabel sein.

5. Die Margenmethode

Auf der Suche nach einer sachgerechten Aufteilungsmethode für die von § 15 Abs. 4 UStG angesprochenen Vorsteuerbeträge ist in jüngster Zeit vermehrt die sogenannte ‚Margenmethode‘ diskutiert worden. Die Grundidee dieser Methode ist es, die Schätzung der abzugsberechtigten Vorsteuerbeträge auf Basis der Mehrwerte (Margen) vorzunehmen, die in den einzelnen Geschäftsbereichen und Umsatzsparten der Kreditinstitute realisiert werden. Den Anstoß für die Entwicklung eines solchen ertragsorientierten Ansatzes gab nicht zuletzt die EuGH- sowie BFH-Rechtsprechung. So propagiert beispielsweise der EuGH in einem jüngeren Urteil¹³ einen umsatzbezogenen Schlüssel, der dahingehend modifiziert ist, daß für bestimmte Umsatzsparten ersatzweise die Margen als Schätzungsgrundlage herangezogen werden. In Deutschland war es vor allem die BFH-Rechtsprechung zur Anwendbarkeit der Ertragswertmethode bei der Vorsteueraufteilung anlässlich des Erwerbs gemischtgenutzter Grundstücke¹⁴, die sich für eine Übertragung auf den Bereich der Finanzdienstleistungen anbot.

Der Vorsteuerabzugsschlüssel auf Basis der Margenmethode geht davon aus, daß die Bemessungsgrundlage bei Finanzumsätzen nicht deren Transaktionsvolumen, sondern ausschließlich die Leistung gegenüber dem Kunden ist, die sich auf Seiten des Finanzdienstleistungsunternehmens entweder in dem offen ausgewiesenen Entgelt (Gebühren oder Provisionen) oder in der durch die jeweilige Produkt-/Umsatzsparte erwirtschafteten Marge (d.h. dem Mehrwert) widerspiegelt. So wird beispielsweise für den Bereich des Kreditgeschäfts vorgeschlagen, die Differenz zwischen Zinseinnahmen und Zinsaufwand anhand der durchschnittlichen Verzinsung laut Zinsertragsbilanzen zugrunde zu legen. Margen sind sowohl für die zum Vorsteuerabzug berechtigenden als auch die nicht zum Vorsteuerabzug berechtigenden Umsätze zu ermitteln und gehen in den Vorsteuerabzugsschlüssel wie folgt ein:

$$\text{VorSt - Abzugsschlüssel} = \frac{\text{Summe zum VorSt - Abzug berechtigte Entgelte und Margenanteile}}{\text{Summe aller Entgelte und Margenanteile}}$$

Dabei sind die ‚Margenanteile‘ der einzelnen Geschäftsbereiche i als fiktive (‚bereinigte‘) Entgelte / Umsätze zu verstehen, die sich wie folgt ermitteln:

$$\text{Margenanteil}_i = \text{Marge}_i \times \frac{\text{VorSt - abzugsberechtigte Transaktionsvolumen}_i}{\text{Gesamt - Transaktionsvolumen}_i}$$

Die insgesamt abziehbare Vorsteuer unter Berücksichtigung der in vorherigen Schritten ermittelten direkt zurechenbaren abzugsfähigen Vorsteuerbeträge ergibt sich dann wie folgt:

$$\text{VorSt} = [\text{VorSt - Schlüssel} \times (\text{VorSt aus Mischumsätzen})] + [\text{direkt zurechenbare abziehbare VorSt}]$$

¹³ EuGH-Urteil ‚First National Bank of Chicago‘ vom 14.7.1998 (IStR 1998, 471)

¹⁴ Vgl. BFH-Urteile v. 5.2.1998 (BStBl II 1998, 492), v. 12.3.1998 (BStBl II 1998, 525) sowie v. 20.4.1998 (BFH/NV 1999, 79).

Die oben skizzierte Margenmethode erscheint zunächst plausibel von der Idee her und praktikabel in der Durchführung. Sie stellt insoweit eine Verbesserung gegenüber dem bisher von der Finanzverwaltung propagierten Ansatz dar, als sie besser auf die individuellen betrieblichen Gegebenheiten eines einzelnen Unternehmens einzugehen vermag. Allerdings kommt auch die Margenmethode nicht ohne betriebswirtschaftlich problematische Annahmen aus, denn sie unterstellt daß alle Inputfaktoren in linearem Verhältnis zum Output (der Marge) stehen.

Das eigentliche Dilemma der Margenmethode besteht aber auch hier in einem Informationsproblem: In vielen Geschäftsbereichen einer Bank werden sich die jeweiligen Margen nicht ohne weiteres mit ausreichender Genauigkeit bestimmen und vor allem nicht von außen überprüfen lassen. Dies räumen selbst die Propagandisten der Margenmethode ein und schlagen für diese Bereiche (wie beispielsweise Wertpapiergeschäfte oder Finanzinnovationen) ersatzweise ‚fiktive‘ Provisionen und Entgelte vor. Deren Ermittlungsgrundlagen wiederum bleiben aber bislang offen, was Tor und Tür für willkürliche Ansätze und spätere Streitigkeiten zwischen dem Fiskus und den steuerpflichtigen Unternehmen öffnet. Die Finanzverwaltung jedenfalls hat hierzu bislang noch keine eindeutigen Stellungnahmen verlautbart.

Die Schwierigkeiten, für den Bereich der Finanzdienstleistungen umsatzsteuerpflichtige und umsatzsteuerbefreite Entgelte mithilfe von Margen zu ermitteln, sind nicht verwunderlich, denn diese haben ja gerade zu der Umsatzsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen geführt. Wie soll man beispielsweise ohne weiteres feststellen und von außen überprüfen, welcher Anteil der Zinsmarge auf die jeweiligen Erfolgsbeiträge der Aktivgeschäfte (z.B. die Kreditvergabe), welcher Anteil auf die Erfolgsbeiträge der Passivgeschäfte (z.B. das Einlagengeschäft) und welcher auf sonstige durch die Zinsmarge ebenfalls abgedeckte Geschäfte einer Bank entfällt? Ließe sich diese Frage in befriedigender Weise beantworten, so entfielen die zentrale Rechtfertigung für die Befreiung der Finanzdienstleistungen von der Umsatzbesteuerung. Eine wirklich funktionierende Margenmethode entzöge sich somit selbst die eigene Grundlage. Das letzteres gar nicht so undenkbar ist, wie auf den ersten Blick scheint, zeigen die jüngsten politischen Initiativen zur Umsatzbesteuerung von Finanzdienstleistungen auf Ebene der Europäischen Union, auf die im folgenden Abschnitt kurz eingegangen werden soll.

6. Einführung der Mehrwertsteuerpflicht für Finanzdienstleistungen in der EU?

Die Probleme bei der Suche nach einer geeigneten Methode zur Ermittlung abziehbarer Vorsteuerbeträge bei Banken liegen letztlich darin begründet, daß mit der Umsatzsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen ein Bereich unternehmerischer Tätigkeit geschaffen wurde, der mithilfe aufwendiger Verfahren von steuerpflichtigen Umsätzen abgegrenzt werden muß. Die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Befreiung sind dabei nicht zu vernachlässigen. So werden die durch die Umsatzsteuerbefreiung von Finanzdienstleistungen bedingten Steuerausfälle für das Jahr 1994 auf mindestens zehn Milliarden DM geschätzt – entsprechend etwa 4 Prozent des gesamten Mehrwertsteueraufkommens¹⁵. Diese Einnahmeverluste sind durch andere verzerrende Steuern zu kompensieren und gerade in Zeiten einer Budgetkonsolidierung schmerzlich. Soziale Kosten entstehen aber auch dadurch, daß die in den Preisen für Finanzdienstleistungen enthaltene nicht abzugsfähige Vorsteuer die relativen Preise für Vorleistun-

¹⁵ Vgl. Genser/Winker, „Measuring the Fiscal Revenue Loss of VAT Exemption in Commercial Banking“, Finanzarchiv, Bd. 54, 1997, S. 563-585.

gen verzerrt. Diese Verzerrungen werden in der Zukunft wohl eher noch zunehmen, da mit einer weiter steigenden Bedeutung des Finanzsektors zu rechnen ist. Auf politischer Ebene sind daher die Motive für die Umsatzsteuerbefreiung des Finanzsektors einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen.

Die bis heute zentrale Rechtfertigung für die Befreiung der Finanzdienstleistungen von der Umsatzsteuer besteht in der Schwierigkeit, in der Praxis eine adäquate Bemessungsgrundlage zu identifizieren¹⁶. Neuere Diskussionsbeiträge wie beispielsweise der Vorschlag einer Cash-flow orientierten Umsatzbesteuerung deuten aber darauf hin, daß die Umsatzbesteuerung von Finanzdienstleistungen in der Praxis nicht unbedingt mit prohibitiv hohen Kosten verbunden sein muß. Bei der Cash-flow orientierten Umsatzbesteuerung von Finanzdienstleistungen werden Barmittelzuflüsse aus laufenden Finanzgeschäften oder aus Kapital wie zu versteuernde Lieferungen behandelt; Barmittelabflüsse werden besteuerten Vorleistungen gleichgestellt, für die Vorsteuerabzug zu gewähren ist¹⁷.

Die Europäische Kommission hatte sich Anfang 2000 die Idee einer Umsatzbesteuerung auf Basis der auf Finanzgeschäften beruhenden Zahlungsmittelflüsse zu eigen gemacht und den EU-Regierungen vorgestellt¹⁸. Die Kommission stützte sich dabei auf ein von Ernst & Young entwickeltes Steuermodell¹⁹, das im Vorlauf über einen Zeitraum von zwei Jahren bei mehreren europäischen Finanzinstituten getestet worden war. Das Modell war bei den EU-Regierungen aber auf breite Ablehnung gestoßen und politisch nicht weiterverfolgt. Es bleibt somit abzuwarten, wann und in welcher Form ein erneuter politischer Vorstoß zur grundsätzlichen Regelung der Umsatzbesteuerung von Finanzdienstleistungen unternommen wird.

7. Fazit

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die bisher in Deutschland von der Finanzverwaltung praktizierte Methode zur Ermittlung abzugsberechtigter Vorsteuerbeträge bei Finanzdienstleistungen weder dem gemeinschaftsrechtlichen Neutralitätsprinzip, noch dem im Umsatzsteuergesetz verankerten Prinzip der wirtschaftlichen Zuordnung in ausreichendem Maße gerecht wird. Hinzu kommt der hohe Aufwand betriebswirtschaftlich orientierter Ansätze sowohl für den Steuerpflichtigen als auch für die Steuerverwaltung, wenn das Prinzip der wirtschaftlichen Zuordnung zumindest annähernd verwirklicht werden soll. Derartige Schlüssel können bei den steuerpflichtigen Unternehmen außerdem Anreize zur strategischen Manipulation ihrer betrieblichen Charakteristika erzeugen, die zusätzliche Ineffizienzen mit sich bringen. Ähnliches gilt für die seit kurzem diskutierte ‚Margenmethode‘, die aber immerhin eine Verbesserung gegenüber der Aufteilung anhand Mitarbeiterzahlen darstellt, weil sich individuelle betriebliche Gegebenheiten besser berücksichtigen lassen.

Die Tatsache, daß die deutsche Finanzverwaltung die derzeit von ihr diskutierten Ansätze selbst für nicht besonders überzeugend hält, läßt sich nicht zuletzt daraus ablesen, daß bisher keiner von ihnen in einem BMF-Schreiben offiziell bestätigt wurde, womit er als Verwaltungsvorschrift bundeseinheitlich anzuwenden wäre. Auch die deutsche Finanzverwaltung hat

¹⁶ Vgl. Genser/Winker, a.a.O., S. 570-573 oder Tait, a.a.O.

¹⁷ Vgl. Poddar et al. „Taxation of Financial Services under a Value-Added Tax: Applying the Cash-Flow Approach“, National Tax Journal, Bd. 50, 1997, S. 87-111.

¹⁸ Vgl. Börsenzeitung v. 21.01.2000, S. 9.

¹⁹ Das Modell wurde als sog. ‚TCA-Modell‘ (‚tax calculation account‘) bekannt, da in ihm ein Steuerrechnungskonto integriert ist, das dazu dient, lediglich die steuerlichen Nettogrößen zu erfassen.

das geltende Gemeinschaftsrecht in der Verwaltungspraxis angemessen zu berücksichtigen und sollte daher den auf rein nationalen Überlegungen basierenden Widerstand gegen die Anwendung des Pro-rata Satzes aufgeben. In anderen Mitgliedstaaten wie beispielsweise Großbritannien und Frankreich wird diese Regel durchgängig angewandt, so daß schon aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit und der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts eine Anpassung erforderlich ist.

In jedem Fall läßt sich aber sagen, daß die Anwendung des Pro-rata Satzes bzw. eines (modifizierten) Umsatzschlüssels zumindest als eine mögliche Methode der ‚sachgerechten Schätzung‘ gleichberechtigt neben anderen denkbaren Ansätzen zu stehen hat. Nicht zuletzt der Bundesfinanzhof hat wiederholt bestätigt, daß es Sache des Unternehmers ist, welche Schätzungsmethode er wählt und daß diese –sofern sachgerecht – der Besteuerung zugrunde zu legen ist, selbst wenn noch andere ‚sachgerechte‘ Ermittlungsmethoden in Betracht kommen. Der Gesetzgeber hat den steuerpflichtigen Unternehmen durch das Prinzip der wirtschaftlichen Zurechnung also einen gewissen Spielraum eröffnet. Dieser Spielraum sollte von den Unternehmen genutzt werden, solange er besteht.