



Beendigung ausschließlicher Konzessionsverträge zum Betrieb einer Vollmachtsdatenbank für Steuerberater

Branche: Software für Steuerberater

Aktenzeichen: B7-25/17

Datum der Entscheidung: 3. Dezember 2019

Das Bundeskartellamt hat im Januar 2017 auf Grund von Beschwerden mehrerer Softwareanbieter ein Verfahren wegen des Verdachts des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung gegen die Bundessteuerberaterkammer („BStBK“) und die DATEV eingeleitet. Gegenstand des Verfahrens war die – durch die BStBK koordinierte – Vergabe exklusiver Konzessionen durch alle deutschen Steuerberaterkammern zum Betrieb einer elektronischen Vollmachtsdatenbank für Steuerberater an die DATEV. In diesem Verfahren hat das Bundeskartellamt jetzt die von den Steuerberaterkammern und der BStBK angebotenen Verpflichtungszusagen entgegen genommen und durch förmlichen Beschluss nach § 32b GWB für verbindlich erklärt. Mit den Zusagen verpflichten sich die Kammern, die bislang von der DATEV betriebene Vollmachtsdatenbank für Steuerberater ab Mitte des kommenden Jahres in den Eigenbetrieb zu übernehmen. Sobald die Finanzverwaltung die Voraussetzungen für die parallele Anbindung mehrerer Vollmachtsdatenbanken an ihre IT-Systeme geschaffen hat, erhalten Dritte Zugang zum Berufsregister der Kammern, um den für den Betrieb einer Vollmachtsdatenbank gesetzlich vorgeschriebenen Datenabgleich vornehmen zu können. Gegen die DATEV richtet sich die Verfügung nicht, auch wenn sie als Reflex aus dieser Entscheidung an der Änderung der mit ihr geschlossenen Konzessionsverträge mitwirken muss.

Bei der Vollmachtsdatenbank handelt es sich um eine als Online-Anwendung betriebene Datenbank, in der Steuerberater die ihnen von ihren Mandanten erteilten Vollmachten speichern und elektronisch an die Finanzverwaltung übermitteln können. Mit Hilfe der Vollmachtsdatenbank legitimieren sich Steuerberater gegenüber der Finanzverwaltung und können bei der Finanzverwaltung elektronisch gespeicherte Steuerdaten ihrer Mandanten abrufen und im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit z.B. zur Erstellung von Steuererklärungen nutzen. Der eigentliche Datenabruf und die weitere Verarbeitung dieser Daten erfolgt dann in der jeweiligen, vom Steuerberater in seiner Kanzlei eingesetzten Software. Die durch die Vollmachtsdatenbank ermöglichte elektroni-

sche Legitimation gegenüber der Finanzverwaltung optimiert die Verfahrensabläufe in Steuerberaterkanzleien erheblich und ermöglicht eine weitere Digitalisierung der Steuerberatung. Ihr Vorteil gegenüber anderen Legitimationsverfahren, z.B. im ELSTER-Verfahren, besteht darin, dass der Mandant nur bei der Bevollmächtigung mitwirken muss und insbesondere keine Freischalt- oder Abrufcodes in Papierform an seinen Steuerberater weiterleiten muss.

Möchte ein Steuerberater die von der DATEV betriebene Vollmachtsdatenbank nutzen, muss er mit der DATEV einen entgeltlichen Nutzungsvertrag abschließen. Der Zugang zur Vollmachtsdatenbank erfolgt mit speziellen Authentifizierungsmedien, die ebenfalls von der DATEV bereitgestellt werden.

Der Abruf von Daten des Steuerpflichtigen, die bei der Finanzverwaltung zentral vorgehalten werden, wird für die Erstellung von Steuererklärungen zunehmend wichtiger. Mit dem 2014 eingeführten „Belegabruf“ kann der Steuerpflichtige bzw. ein bevollmächtigter Steuerberater auf Daten zugreifen, die von Dritten an die Finanzverwaltung übermittelt wurden. Hierzu gehören etwa die vom Arbeitgeber gemeldeten Angaben in der Lohnsteuerbescheinigung. Über die „Steuerkontoabfrage“ können die Fälligkeit von Forderungen der Finanzverwaltung und auf Steuerschulden geleistete Zahlungen nachvollzogen werden.

Die 21 deutschen Steuerberaterkammern haben parallel unter Federführung ihrer Dachorganisation, der BStBK, der DATEV ausschließliche Konzessionen zum Betrieb einer Vollmachtsdatenbank für Steuerberater gewährt. Die DATEV und die BStBK haben das Konzept der Vollmachtsdatenbank unter Ausschluss Dritter entwickelt. Die DATEV betreibt die VDB seit 2014. Die Kammern verpflichten sich in den Verträgen, weder selbst eine Vollmachtsdatenbank zu entwickeln und zu betreiben, noch außer der DATEV Dritte damit zu beauftragen. Der DATEV wird in den Verträgen das Recht eingeräumt, von den Nutzern der Vollmachtsdatenbank ein Entgelt zu verlangen. Sie darf auf die Daten der von den Kammern geführten Berufsregister zuzugreifen und sie mit den in der Vollmachtsdatenbank gespeicherten Daten abgleichen. Damit wird entsprechend den gesetzlichen Vorgaben der Abgabenordnung sichergestellt, dass nur zur Steuerberatung zugelassene Nutzer sich über die Vollmachtsdatenbank gegenüber der Finanzverwaltung zum Datenabruf legitimieren können.

Das Bundeskartellamt ist auf Grund einer vorläufigen Beurteilung zu dem Ergebnis gekommen, dass die Steuerberaterkammern sich missbräuchlich verhalten haben, indem sie der DATEV eine ausschließliche Konzession zum Betrieb der Vollmachtsdatenbank gewährten. Insofern ist davon auszugehen, dass die Kammern mit der Konzessionsvergabe im Interesse ihrer Mitglieder unternehmerisch gehandelt haben, um eine weitere Digitalisierung der Arbeitsabläufe in Steuerbera-

terkanzleien zu ermöglichen und die Arbeitsabläufe ihrer Mitglieder zu optimieren. Hierzu gestatten sie die Nutzung der Daten der Berufsregister durch die DATEV, um ihren Mitgliedern mit der Vollmachtsdatenbank den Zugang zu einem entsprechenden Produkt zu eröffnen. Der hoheitliche Bereich der Kammertätigkeit insbesondere im Bereich der Registerführung war hingegen nicht berührt.

Aus Sicht der Softwareanbieter, die an der Entwicklung einer Vollmachtsdatenbank oder vergleichbarer Legitimationslösungen für Steuerberater interessiert sind, sind die Kammern marktbeherrschend. Denn nur sie können den Abgleich mit den bei ihnen geführten Daten ermöglichen, die auf Grund gesetzlicher Anforderungen für den Betrieb solcher Legitimationslösungen zwingend erforderlich sind. Die Vergabe der Konzessionen an einen einzigen Softwareanbieter führt darüber hinaus dazu, dass Steuerberater nicht zwischen Legitimationslösungen verschiedener Anbieter wählen können.

Nach vorläufiger Beurteilung des Bundeskartellamtes wirkt sich die Vergabe ausschließlicher Konzessionen an die DATEV insbesondere negativ auf den Markt für Steuerberatungssoftware aus. Steuerberater benötigen für ihre Tätigkeit Softwarelösungen, die auf die spezifischen Bedürfnisse im Rahmen ihrer Tätigkeit zugeschnitten sind. Diese Produkte bilden in einem einheitlichen System die Kerngeschäftsprozesse der Erstellung und Übermittlung von Steuererklärungen und Kanzleiorganisation ab und ermöglichen bei Übernahme von Buchführungsaufgaben für Mandanten auch die Finanz- und Anlagenbuchhaltung sowie die Lohn- und Gehaltsabrechnung für Mandanten. Steuerberater können hingegen regelmäßig nicht auf Softwareprodukte ausweichen, die in Unternehmen zur Unterstützung von Geschäftsprozessen allgemein z.B. im Bereich Finanzen oder Buchführung eingesetzt werden. Mehrere Softwareanbieter wie die DATEV, Wolters Kluwer oder Simba Computersysteme haben sich auf den spezifischen Bedarf von Steuerberaterkanzleien spezialisiert. Auf dem Markt werden jährlich mehrere hundert Millionen Euro Umsatzerlöse erzielt. Marktführerin ist die DATEV mit einem Marktanteil von über 60%. Diese Marktstruktur wird mit dem exklusiven Betrieb der Vollmachtsdatenbank durch die DATEV weiter verfestigt. Aus Sicht der Steuerberater bietet derzeit nur die DATEV eine vollständige Lösung an, die alle für die steuerberatende Tätigkeit notwendigen Funktionen umfasst. Sie erhält damit den Status des einzigen Komplettanbieters. Alle anderen Lösungen werden hingegen als defizitär empfunden, soweit sie ihre Nutzer für die Vollmachtsdatenbank auf die DATEV verweisen und sie in ihre Lösung einbinden müssen.

Das Bundeskartellamt hat das Verhalten der Kammern als missbräuchlich bewertet. Es verstößt nach vorläufiger Beurteilung gegen das Missbrauchsverbot des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und wegen der Behinderung von Anbietern aus anderen EU-Mitgliedsstaaten

auch gegen die entsprechenden Vorschriften des europäischen Rechts. Gleichzeitig verstößt die Ausschließlichkeit zu Gunsten der DATEV auch gegen das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen.

Im Verfahren hat sich eine Reihe von technischen und steuerrechtlichen Fragen insbesondere zum Zusammenspiel mit den IT-Systemen der Finanzverwaltung gestellt. Das Bundeskartellamt hat deshalb das Verfahren in enger Abstimmung mit der Finanzverwaltung und dem Bundesministerium der Finanzen und unter Beteiligung der in dem Bereich tätigen Softwareanbieter geführt. Zur Diskussion der mit dem Parallelbetrieb mehrerer Legitimationslösungen verbundenen technischen Fragen wurde auf Anregung des Bundeskartellamtes eine Arbeitsgruppe bei der BStBK gegründet, in der neben Softwareanbietern auch Vertreter der Finanzverwaltung und des Bundesministeriums der Finanzen vertreten sind. Aus Sicht der Finanzverwaltung ist insbesondere die eindeutige Zuordnung der ihr übermittelten Vollmachtsdaten zur jeweiligen Steuerberatungskanzlei wichtig. Derzeit sind ihre Systeme darauf ausgerichtet, dass nur über eine einzige Vollmachtsdatenbank die Daten übermittelt werden. Eine von der Finanzverwaltung zunächst vorgeschlagene kurzfristig realisierbare Zwischenlösung sah die Einbindung einer separaten Abfrageschnittstelle bzw. eines entsprechenden Dienstes vor. Sie wurde von den beteiligten Marktteilnehmern einhellig als zu komplex und aufwändig betrachtet. Stattdessen sieht die nun vorgesehene Lösung vor, dass zunächst die BStBK die Vollmachtsdatenbank übernimmt und die DATEV mit dem Betrieb beauftragt. Die DATEV wird nach außen so wenig wie möglich in Erscheinung treten. Parallel entwickelt die Finanzverwaltung ihre Schnittstellen so weiter, dass auch mehrere Legitimationslösungen parallel angebunden werden können. Sobald dies der Fall ist, werden die Kammern Softwareanbietern, die eigene Legitimationslösungen entwickeln möchten, den Zugang zum Berufsregister eröffnen und den gesetzlich vorgesehenen Datenabgleich ermöglichen. Damit können alle Softwareanbieter gleichermaßen die Daten der Berufsregister nutzen, um im Wettbewerb an die Bedürfnisse der Steuerberater angepasste Legitimationslösungen zu entwickeln. Mit der nun gefundenen Lösung ist eine dauerhafte Belebung des Wettbewerbs auf dem Markt für Steuerberatungssoftware zu erwarten.

Mit der Entscheidung des Bundeskartellamtes wird keine verbindliche Aussage über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit des Verhaltens von Verfahrensbeteiligten getroffen. Das Bundeskartellamt wird vorbehaltlich des § 32b Abs. 2 GWB von seinen Eingriffsbefugnissen keinen Gebrauch machen. Die Entscheidung gilt bis zum 31. Dezember 2025.