

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/31940 –**

Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung im Bankensektor

Vorbemerkung der Fragesteller

Nicht zuletzt durch die Panama Papers oder Luxemburg Leaks ist den Steuervermeidungspraktiken multinationaler Konzerne große Aufmerksamkeit zuteilgeworden. Eine Ausnahme stellt hierbei jedoch der Finanzsektor dar, der trotz eines Anteils am Körperschaftsteuer-Aufkommen von ca. 25 Prozent bisher kaum untersucht wurde (vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/banken-umgehen-steuerzahlungen-im-grossen-stil-17150724.html>). Transparency International kommt zu dem Ergebnis, dass eine Vielzahl der größten Banken Europas Steuern vermeidet (vgl. <https://transparency.eu/tax-affairs-of-europe-s-biggest-banks/>). So verschieben Banken ihre Gewinne über Ländergrenzen hinweg in Niedrigsteuerländer, um die steuerliche Bemessungsgrundlage zu vermindern. Eine Möglichkeit der Gewinnverlagerung kann über interne Finanzierungsströme geschehen: Eine in einer Steueroase angesiedelte Unternehmensniederlassung gewährt einer nicht in einer Steueroase angesiedelten Niederlassung einen Kredit. Durch konzerninterne Zinszahlungen verringert sich so der zu versteuernde Gewinn im Sitzland der Unternehmenszentrale. Eine weitere Möglichkeit ist die strategische Verlagerung von Wertpapieren des Eigenhandels. Eigenhandel beschreibt Geschäfte von Kreditinstituten, die im eigenen Namen sowie auf eigene Rechnung getätigt werden und somit unabhängig vom Kundengeschäft sind. Diese und möglicherweise weitere Praktiken ermöglichen Banken, Finanzinstrumente in Niedrigsteuerländern zu halten und Steuern einzusparen (<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/banken-umgehen-steuerzahlungen-im-grossen-stil-17150724.html>).

Im Rahmen der länderspezifischen Berichtspflicht (Country-by-Country Reporting) müssen Banken in der EU seit 2015 u. a. Gewinn und Steuern in jedem Land ihrer Geschäftstätigkeit offenlegen. Allerdings sind die so veröffentlichten Daten nicht hinreichend umfassend, um das Ausmaß der Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung in seiner Gesamtheit festzustellen (vgl. <https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp19042.pdf>). Zudem haben nicht alle Banken ihren Bericht wie vorgesehen veröffentlicht und es fehlt an einer Aufsichtsbehörde, die den Datenmeldeprozess überwacht (vgl. https://www.researchgate.net/publication/342363417_European_banks_and_tax_havens_evidence_from_country-by-country_reporting).

1. Welche Hinweise liegen der Bundesregierung hinsichtlich der von Banken in Deutschland vorgenommenen Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung vor (bitte begründen)?
 - a) Wie hoch schätzt die Bundesregierung das jährliche dadurch entgangene Steueraufkommen ein?
 - b) Welche Kenntnisse liegen der Bundesregierung über die Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung einzelner Banken vor, und um welche Beträge handelt es sich jeweils (nach Bank, entgangenem Steueraufkommen und Jahren – bei Bedarf als „VS – Vertraulich“ eingestuft – auflisten)?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich generell gemeinsam mit der internationalen Staatengemeinschaft mit Nachdruck für die Bekämpfung steuermotivierter, aggressiver Gewinnkürzung und -verschiebung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) durch global agierende Unternehmen sowie für mehr globale Steuergerechtigkeit ein. Hierbei konnten in den letzten Jahren wichtige Fortschritte erzielt werden.

Bereits 2015 konnte sich die Staatengemeinschaft auf OECD/G20-Ebene auf konkrete Empfehlungen einigen, um eine global abgestimmte Antwort auf die BEPS-Herausforderungen zu geben. Die dabei angestellten ökonomischen Analysen und quantitativen Schätzungen zeigten, dass sich die BEPS-indizierten, weltweiten Steuermindereinnahmen auf 4 bis 10 Prozent des Körperschaftsteueraufkommens beliefen. Damit gehen erhebliche negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die effiziente Allokation von Ressourcen einher. Zudem wird dadurch ein schädlicher, branchenübergreifender Steuersenkungswettbewerb zwischen den Staaten (sog. race-to-the-bottom) befeuert, bei dem es nur Verlierer geben kann.

Die BEPS-Empfehlungen wurden anschließend von den Staaten umgesetzt. In der Europäischen Union geschah dies teilweise durch Richtlinien, beispielsweise durch die Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (DAC 3), die Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen (DAC 6) und die Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12. Juli 2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes (ATAD). Dadurch wurde ein einheitliches Schutzniveau gegen bestimmte finanzbezogene Steuergestaltungen geschaffen, etwa durch Regeln gegen hybride Gestaltungen oder durch die Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Zinsaufwendungen (Zinsschranke). Diese Richtlinien wurden in Deutschland anschließend in nationales Recht umgesetzt.

Um verbliebene BEPS-Risiken nachhaltig anzugehen und zudem die steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung zu lösen, haben sich mittlerweile 133 Staaten der Einigung vom 1. Juli 2021 zur Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung (sog. „Zwei-Säulen-Projekt“) angeschlossen. Diese historische Einigung ist ein bedeutender Schritt hin zu mehr globaler Steuerfairness. Dabei soll gerade durch die unter der Säule 2 vereinbarte globale effektive Mindestbesteuerung in Höhe von mindestens 15 Prozent dem schädlichen Steuersenkungswettbewerb endgültig die Grundlage entzogen werden. Da die globale effektive Mindestbesteuerung branchenübergreifend ein Mindestniveau der Besteuerung etablieren soll, wird dadurch zugleich sichergestellt, dass auch Banken weltweit ihre Gewinne zukünftig auf Basis des Min-

destniveaus versteuern. Eine Ausnahme des Finanzsektors ist unter Säule 2 nicht vorgesehen. Dies unterscheidet sich von Säule 1, welche die Neuverteilung von Besteuerungsrechten der größten und profitabelsten Konzerne der Welt betrifft. Dort ist die regulierte Finanzindustrie vom Anwendungsbereich ausgenommen, da diese wegen regulatorischer Voraussetzungen regelmäßig bereits über eine steuerliche Präsenz in den Marktstaaten verfügt. Diese Ausnahmeregelung ist nicht auf ein einzelnes Land beschränkt, sondern gilt für alle 133 Staaten, die sich der jüngsten Einigung angeschlossen haben.

2. Wie hat sich die Zahl an geprüften Bankbetrieben und zu prüfenden Bankbetrieben seit dem Jahr 2006 nach Kenntnis der Bundesregierung entwickelt (bitte nach Jahren, Bundesländern, Kategorien inklusive Betriebsgrößenklassen aufschlüsseln)?

Die Länder übermitteln verschiedene Kennzahlen der Betriebsprüfung für die Bundesstatistik. Eine Aufschlüsselung nach einzelnen Branchen oder Unternehmensarten erfolgt in diesem Zusammenhang nicht.

3. An wie vielen Betriebsprüfungen der Landesfinanzbehörden bei Banken hat die Bundesbetriebsprüfung des Bundeszentralamts für Steuern seit dem Jahr 2006 mitgewirkt (bitte nach Jahren, Betriebsgrößenklassen und Bundesländern aufschlüsseln)?

Die Bankenreferate der Bundesbetriebsprüfung wirken ausschließlich bei Größtbetrieben (G1-Betrieben) mit. Für die Jahre 2006 bis 2009 sind die Daten wegen der Datenlöschungsverpflichtung nicht mehr verfügbar.

	2010	2011	2012	2013	2014
Hessen	10	4	16	10	4
Nordrhein-Westfalen	5	3	5	4	1
Hamburg	1	–	1	1	1
Rheinland-Pfalz	2	1	–	2	2
Bayern	1	1	–	2	1
Berlin	3	3	2	–	–
Bremen	2	–	–	–	1
Niedersachsen	–	–	2	2	7
Sachsen	–	–	3	–	–
Schleswig-Holstein	3	–	–	1	1
Brandenburg	–	–	–	1	–
Thüringen	1	–	3	–	–
Sachsen-Anhalt	–	2	1	1	1
Baden-Württemberg	–	3	2	4	1
Mecklenburg-Vorpommern	–	–	2	–	1
Saarland	–	–	–	–	–

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hessen	6	12	12	10	14	14
Nordrhein-Westfalen	4	15	13	13	8	7
Hamburg	1	3	3	1	3	4
Rheinland-Pfalz	1	–	5	2	–	2
Bayern	2	2	5	4	8	11
Berlin	3	4	1	2	4	1
Bremen	1	–	2	1	1	–
Niedersachsen	1	3	3	4	10	3

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sachsen	2	–	–	5	1	–
Schleswig-Holstein	2	3	1	3	4	2
Brandenburg	–	3	3	1	–	–
Thüringen	–	1	1	–	2	1
Sachsen-Anhalt	–	1	2	–	–	1
Baden-Württemberg	2	3	6	3	3	1
Mecklenburg-Vorpommern	–	2	–	–	–	2
Saarland	–	–	–	1	–	–

4. Wie oft hat das Bundeszentralamt für Steuern seit dem Jahr 2006 von seinem Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 des Finanzverwaltungsgesetzes Gebrauch gemacht, um bei Banken eine Betriebsprüfung zu initiieren (bitte nach Jahren und Bundesländern aufschlüsseln und mit Begründung für die Jahre, in denen kein Gebrauch gemacht wurde)?

Die Mitwirkung des Bundeszentralamts für Steuern erfolgt ausschließlich bei Großbetrieben (G1-Betrieben). Diese werden durch die Länder permanent geprüft, so dass das Prüfungsinitiativrecht nicht zur Anwendung kommt.

5. In wie vielen Fällen von Betriebsprüfungen bei Banken hat das Bundesministerium der Finanzen seit dem Jahr 2006 von seinem Letztentscheidungsrecht im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundeszentralamt für Steuern und einer Landesfinanzbehörde Gebrauch gemacht (bitte nach Jahren und Bundesländern aufschlüsseln)?

Das Bundesministerium der Finanzen hat seit 2006 keinen Gebrauch von seinem Letztentscheidungsrecht gemacht.

6. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um die von Banken vorgenommene Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung einzudämmen?

Wie bewertet die Bundesregierung diese Maßnahmen hinsichtlich deren Wirksamkeit?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/31822 hingewiesen.

7. Sieht die Bundesregierung hinsichtlich der Bekämpfung von Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung von Banken weiteren Handlungsbedarf?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/31822 hingewiesen.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die Wirksamkeit der Zinsschrankenregelung gegen die Gewinnverlagerung bei Banken vor dem Hintergrund der dort als Ausnahmenregelung vorgesehenen Verrechenbarkeit von Zinsaufwendungen mit Zinserträgen (vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/banken-umgehen-steuerzahlungen-im-grossen-stil-17150724.html>)?

Sieht die Bundesregierung Reformbedarf?

Die mittlerweile in ihren Kernelementen internationaler Standard gewordene Zinsschranke ist darauf ausgerichtet, den Abzug übermäßiger Netto-Zinsaufwendungen (Zinsaufwendungen abzüglich Zinserträge) zu beschränken. Da Banken aufgrund ihres Geschäftsmodells regelmäßig hohe Zinserträge erzielen, stellen sie einen Sonderfall dar. Daher räumt auch Artikel 4 Absatz 7 ATAD den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, Finanzunternehmen aus dem Anwendungsbereich der Zinsschranke auszunehmen (vgl. Erwägungsgrund 9 der ATAD).

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 sowie auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/31822 hingewiesen.

9. Ist nach Auffassung der Bundesregierung durch die im Rahmen des ATAD-Umsetzungsgesetzes vorgenommenen Änderungen sichergestellt, dass Banken nicht mehr von der Anwendung der Hinzurechnungsbesteuerung weitgehend ausgenommen sind (bitte begründen)?

Der Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer v ATAD erklärt Einkünfte aus Tätigkeiten von Versicherungen und Banken und aus anderen finanziellen Tätigkeiten als passiv. Diese Vorgaben der Richtlinie werden in § 8 Absatz 1 Nummer 3 des Außensteuergesetzes (AStG) n. F. adressiert. Danach sind Einkünfte aus dem Betrieb von Versicherungsunternehmen, Kreditinstituten und Finanzdienstleistungsinstituten, die einer wesentlichen wirtschaftlichen Tätigkeit i. S. des § 8 Absatz 2 AStG nachgehen, als aktiv zu qualifizieren. Das Merkmal der wirtschaftlichen Tätigkeit enthält auch Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a Unterabschnitt 2 der ATAD, wonach entsprechende Einkünfte nicht hinzugerechnet werden müssen.

Im Vergleich zur bisherigen Rechtslage verschärfend ist die Gegen Ausnahme in § 8 Absatz 1 Nummer 3 AStG n. F. ausgestaltet. Einkünfte aus Versicherungsunternehmen, Kreditinstituten und Finanzdienstleistungsinstituten sind passiv, wenn die diesen Einkünften zugrundeliegenden Geschäfte zu mehr als einem Drittel mit dem Steuerpflichtigen oder ihm nahestehenden Personen betrieben werden. Damit wird Artikel 7 Absatz 3 Unterabschnitt 2 ATAD umgesetzt.

10. Welche weiteren Modelle zur Steuervermeidung sind der Bundesregierung bekannt, die von Banken zur Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung genutzt werden?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

11. Inwiefern prüft die Bundesregierung das Risiko von Steuervermeidung durch Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung seitens der Banken (bitte begründen)?
- Hat die Bundesregierungen selber Prüfungen oder Analysen durchgeführt oder sich über bestehende Analysen Dritter informiert, um zu verstehen, bei welchen Staaten innerhalb oder außerhalb der EU ein besonderes Risiko besteht, dass diese Staaten Zielland von Gewinnverschiebungen von Banken werden?
Wenn ja, was sind die Ergebnisse der Prüfungen oder Analysen?
 - Bei welchen Staaten innerhalb der EU besteht nach Kenntnis der Bundesregierung ein erhöhtes Risiko der Gewinnverschiebung aus wirtschaftlichen Aktivitäten von Banken in Deutschland?
 - Bei welchen Staaten außerhalb der EU besteht nach Kenntnis der Bundesregierung ein erhöhtes Risiko der Gewinnverschiebung aus wirtschaftlichen Aktivitäten von Banken in Deutschland?

Die Fragen 11 bis 11c werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung prüft fortlaufend bestehende Gestaltungsmodelle. Insbesondere mit der Richtlinie (EU) 2018/822 (DAC 6) vom 25. Mai 2018 wurden in der Europäischen Union die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Einführung einer unionsweit einheitlichen Pflicht zur Meldung grenzüberschreitender Steuergestaltungen und zum automatischen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten geschaffen. Ziel der Richtlinie ist es, die nationalen Gesetzgeber in die Lage zu versetzen, im Interesse einer gerechten Besteuerung im Binnenmarkt unerwünschte Steuergestaltungen zu identifizieren und diesen zielgenau begegnen zu können. Diese Richtlinie wurde in Deutschland mit dem Gesetz zur Einführung einer Pflicht zur Mitteilung grenzüberschreitender Steuergestaltungen vom 21. Dezember 2019 umgesetzt; die eingehenden Meldungen werden von der Finanzverwaltung systematisch geprüft, auch mit Blick auf sich ergebenden rechtspolitischen Handlungsbedarf.

Ganz generell bieten unterschiedliche effektive Steuerbelastungen in verschiedenen Staaten einen Anreiz für steuermotivierte Gewinnverlagerungen. Hier wirkt sich der schädliche Steuersenkungswettbewerb zwischen den Staaten unmittelbar aus. Genau dort setzt die effektive globale Mindestbesteuerung der Säule 2 des „Zwei-Säulen-Projekts“ an (siehe Antwort zu Frage 1), indem sie durch einheitliche Steuerbelastungen diese Anreize minimiert und damit den Gewinnverlagerungen auch innerhalb der Europäischen Union die Grundlage entzieht.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die Einführung des Country-by-Country Reporting für Banken im Jahr 2015 bezüglich der Steuervermeidung durch Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung von Banken?
- Wo sieht die Bundesregierung Reformbedarf?
 - Sieht die Bundesregierung Verbesserungsbedarf bei der Beaufsichtigung des Country-by-Country Reportings?
 - Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Verbesserung der Reporting-Standards?

Die Fragen 12 bis 12c werden gemeinsam beantwortet.

Die europaweite Einführung des öffentlichen Country-by-Country Reporting für Banken war ein wichtiger Schritt hin zu mehr Steuertransparenz im Finanzsektor. Dabei trägt insbesondere die öffentliche Verfügbarkeit der Country-by-Country-Daten zu einer höheren Effizienz und Wirksamkeit der Regelung bei.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass auch Banken im Anwendungsbereich des steuerlichen Country-by-Country Reportings gemäß § 138a der Abgabenordnung berichten müssen, wenn die Voraussetzungen der Vorschrift erfüllt sind und diese Berichte mit Blick auf mögliche Steuervermeidung durch Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung ausgewertet werden. Auf Ebene der EU befindet sich ein Vorschlag zur Offenlegung von Ertragsteuerinformationen durch bestimmte Unternehmen und Zweigniederlassungen derzeit im Gesetzgebungsverfahren.

13. Wie bewertet die Bundesregierung die Ausnahme für Finanzdienstleister bei der globalen Steuerreform (vgl. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mindeststeuer-unternehmen-konzerne-grossbritannien-oecd-1.5339342>)?

Hat die Bundesregierung bei den internationalen Verhandlungen die Ausnahme von Finanzdienstleistern unterstützt oder sich dagegen ausgesprochen (bitte Position begründen)?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

