

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/4869 –

EU-Richtlinienentwurf zur Reduzierung von steuerbedingten Verschuldungsanreizen

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Unternehmensbesteuerung für das 21. Jahrhundert haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Ziel gesetzt, die Bildung eines soliden, effizienten und fairen Unternehmenssteuersystems innerhalb der EU voranzutreiben. Im Zuge dieser Pläne hat die EU-Kommission einen Richtlinienentwurf zur Festlegung von Vorschriften für einen Freibetrag zur Reduzierung der steuerlichen Begünstigung von Fremd- gegenüber Eigenkapitalfinanzierungen und für die Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinsen für Körperschaftsteuerzwecke vorgelegt (Debt Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA)). Der Richtlinienentwurf beabsichtigt, die steuerliche Begünstigung von Fremd- gegenüber Eigenkapitalfinanzierung auszugleichen. Umgesetzt werden soll dies mithilfe einer fiktiven Eigenkapitalverzinsung und der Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen.

Ziel dieser Maßnahme ist es, Unternehmen bei steigenden ökonomischen Unsicherheiten gestärkter und widerstandsfähiger gegen externe Schocks zu machen. Gleichzeitig soll damit die Innovations- und Investitionstätigkeit von Unternehmen innerhalb der Europäischen Union gestärkt werden. Noch ist aber nach Auffassung der Fragesteller unklar, ob die Richtlinie ihr Ziel erfüllt und ob die Reduzierung der Abzugsfähigkeit der Zinsen für die Fremdkapitalfinanzierung nicht eher eine innovationshemmende Wirkung hat. Zudem haben nach Kenntnis der Fragesteller bereits mehrere europäische Mitgliedstaaten umfassende Kritik am vorliegenden Richtlinienentwurf geäußert.

1. Welche Mitgliedstaaten haben nach Kenntnis der Bundesregierung Kritik an dem Richtlinienentwurf geäußert, und was war jeweils der wesentliche Inhalt dieser Kritik?
2. Welche Strategie verfolgt die Bundesregierung, um die Umsetzung des EU-Richtlinienvorschlages auf europäischer Ebene voranzubringen?
 - a) Gab es bereits bilaterale Gespräche mit anderen EU-Mitgliedstaaten über die geplante Einführung dieser EU-Richtlinie, und wenn ja, mit wem zu welchem Inhalt?

- b) Gab es Gespräche mit den EU-Staaten, die sich derzeit gegen die Einführung dieser Richtlinie aussprechen, und wenn ja, mit wem?

Die Fragen 1 bis 2b werden zusammen beantwortet.

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich bei der Sitzung des EU-Rats für Wirtschaft und Finanzen am 6. Dezember 2022 auf Vorschlag der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft darauf verständigt, die Prüfung des DEBRA-Richtlinienvorschlags zunächst zurückzustellen. Hintergrund dafür ist die Verbindung zu anderen EU-Steuerdossiers – sowohl jenen, die zurzeit im Rat erörtert werden, als auch jenen, die die EU-Kommission in ihrer Mitteilung über die Unternehmensbesteuerung für das 21. Jahrhundert für die nahe Zukunft angekündigt hat und die in einem sachlichen Zusammenhang mit dem DEBRA-Richtlinienentwurf stehen.

Zu weiteren Einzelheiten, auch zu den Positionen der anderen EU-Mitgliedstaaten, wird auf den Bericht des Rats (Wirtschaft und Finanzen) an den Europäischen Rat zu Steuerfragen vom 16. Dezember 2022 sowie die sog. Hauptstadtberichte aus den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen verwiesen.

3. Gibt es nach Auffassung der Bundesregierung Zweifel an der Vereinbarkeit des Gesetzgebungsaktes mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 des Vertrags der Europäischen Union (EUV), und wenn ja, welche?

Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit waren im Zuge der bisherigen Beratungen ebenfalls Erörterungsgegenstand.

4. Welche EU-Mitgliedstaaten sind der Bundesregierung bekannt, die Zweifel an der Vereinbarkeit des Gesetzgebungsaktes mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 EUV geäußert haben, und mit welcher Begründung (bitte auflisten)?

Zu einzelnen Positionierungen der anderen EU-Mitgliedstaaten wird auf die Berichte zu den Sitzungen des Rats (Wirtschaft und Finanzen) sowie der Ratsarbeitsgruppen verwiesen.

5. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass sich die Europäische Kommission ausreichend mit alternativen Möglichkeiten zur Erreichung der vorgegebenen Ziele der EU-Richtlinie auseinandergesetzt hat, und wenn ja, welche Alternativen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung noch geprüft?

Eine umfassende Bewertung von alternativen Vorschlägen durch die EU-Kommission befindet sich in der Folgenabschätzung der EU-Kommission vom 11. Mai 2022.

6. Wie hoch sind nach Schätzung der Bundesregierung die Steuerminderungen, die durch die Einführung eines fiktiven Betriebsausgabenabzuges für Eigenkapital in Deutschland entstehen würden?

7. Lassen sich diese Steuermindereinnahmen nach Schätzungen der Bundesregierung durch die geplante Einführung des teilweisen Abzugsverbotes für Fremdkapitalzinsen aufkommensneutral kompensieren?

Die Fragen 6 und 7 werden zusammen beantwortet.

Die fiskalischen Auswirkungen hängen von der technischen Ausgestaltung der Regelungen im Einzelnen ab. Die EU-Kommission geht in der Zusammenschau beider Mechanismen (fiktiver Betriebsausgabenabzug für Eigenkapital und Abzugsbeschränkung für Fremdkapitalkosten) von einer aufkommensneutralen Wirkung aus.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die im Rahmen der EU-Richtlinie vorgenommene Berechnungsgrundlage für den fiktiven Zinssatz der Abzugsfähigkeit bei Eigenkapitalfinanzierungen?
9. Gibt es innerhalb der Bundesregierung Vorschläge für alternative Berechnungsmodelle?
10. Wie bewertet die Bundesregierung den Aufschlag der Risikoprämie für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in Höhe von 1,5 Prozent und für andere Unternehmen in Höhe von 1 Prozent?
11. Welche Regelungen sollen nach Kenntnis der Bundesregierung im Rahmen der EU-Richtlinie getroffen werden, wenn der Abzugszins negativ wird?

Die Fragen 8 bis 11 werden zusammen beantwortet.

Die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung dazu ist noch nicht abgeschlossen.

12. Welche Auswirkungen soll die Richtlinie nach Auffassung der Bundesregierung auf Unternehmen haben, die sich derzeit zu einem großen Teil durch Eigenkapital finanzieren?

Nach der Konzeption der Regelungen soll der Freibetrag für den Eigenkapitalzuwachs gewährt werden, ohne dass es auf die Höhe des bereits vorhandenen Eigenkapitals ankommt.

13. Welche Übergangsbestimmungen plant die Bundesregierung im Falle der Einführung entsprechender Regelungen?

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission sieht keine Übergangsbestimmungen vor.

14. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten für den bürokratischen Aufwand?

Eine entsprechende Schätzung ist beim derzeitigen Verhandlungsstand nicht belastbar möglich.

15. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der Abzug des fiktiven Eigenkapitalzinses die Bemessungsgrundlage für die effektive Steuerbelastung für die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Mindestbesteuerung mindern müsste?

Im Rahmen der globalen effektiven Mindestbesteuerung unter Säule 2 führen die Effekte einer Eigenkapitalverzinsung zu einer Verringerung der effektiven Steuerlast.

16. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Einführung einer verringerten Abziehbarkeit von Fremdkapitalzinsen zu Wettbewerbsnachteilen von europäischen Unternehmen gegenüber Unternehmen außerhalb der Europäischen Union führt?
17. Wenn ja, wie plant die Bundesregierung diese Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen zu kompensieren?

Die Fragen 16 und 17 werden zusammen beantwortet.

Die Wettbewerbseffekte einer verringerten Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalaufwand können zum jetzigen Verhandlungsstand noch nicht abschließend bewertet werden.

18. Welche EU-Mitgliedstaaten haben nach Kenntnis der Bundesregierung schon heute eine originäre Abzugsbeschränkung für Fremdkapitalaufwand, die über die missbrauchsspezifische Zinsschranke hinausgeht?

Eine mit Artikel 6 des Richtlinienentwurfs der EU-Kommission vergleichbare Regelung ist der Bundesregierung nicht bekannt.

19. Wie steht die Bundesregierung zu einer Aussetzung der DEBRA-Richtlinie für langfristige öffentliche Infrastrukturprojekte analog zu ATAD (Anti Tax Avoidance Directive) I?

Die Verhandlungen zur Definition des Anwendungsbereichs sind noch nicht abgeschlossen.

20. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Lenkungswirkung einer steuerlichen Abziehbarkeit von Eigenkapital und Fremdkapital ein?
21. Geht die Bundesregierung davon aus, dass für das notwendige Kapital für Forschung und Innovation genügend Eigenkapitalgeber zur Verfügung stehen wird, und welche Folgen ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung, wenn Unternehmen überwiegend auf ausländische Eigenkapitalgeber zurückgreifen?
22. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die Einführung etwaiger Maßnahmen die wirtschaftliche Gesamtentwicklung in Deutschland insgesamt stärken wird?

Die Fragen 20 bis 22 werden zusammen beantwortet.

Die Effekte hängen von der näheren Ausgestaltung der Regelungen ab. Generell wird bei dem Richtlinienentwurf der EU-Kommission nicht zwischen inländischen und ausländischen Eigenkapitalgebern unterschieden.

23. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Beschränkung der Abziehbarkeit von Fremdkapitalzinsen solche Unternehmen benachteiligt, die keine Eigenkapitalgeber finden und daher auf Fremdkapital angewiesen sind?
24. Wenn ja, wie beabsichtigt die Bundesregierung, diesen Nachteil auszugleichen?

Die Fragen 23 und 24 werden zusammen beantwortet.

Die Effekte auf Finanzierungen mit Fremdkapital hängen von der näheren Ausgestaltung der Regelungen ab.

25. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Europäischen Kommission, dass sich Investitionen innerhalb der Europäischen Union mit Umsetzung der DEBRA-Maßnahmen um ein Viertel erhöhen könnten?
26. Welche Auswirkungen hätte die Einführung der DEBRA-Maßnahmen nach Kenntnis der Bundesregierung auf Unternehmen, die gerade in den aktuellen Krisenzeiten überwiegend Verluste zu verzeichnen haben?

Die Fragen 25 und 26 werden zusammen beantwortet.

Die Effekte, die mit der Umsetzung der DEBRA-Richtlinie einhergehen würden, hängen von der näheren Ausgestaltung der Regelungen ab.

27. Hat die Bundesregierung die Frage geprüft, ob die Minderung der Abziehbarkeit von Fremdkapitalzinsen als Betriebsausgaben mit den Prinzipien der Leistungsfähigkeit und der Finanzierungsneutralität vereinbar ist, und wenn ja, zu welchem Ergebnis ist sie gelangt?

Die Vereinbarkeit der Regelungen mit den Grundsätzen der Leistungsfähigkeit und der Finanzierungsneutralität hängt von deren näherer Ausgestaltung ab. Bei Verabschiedung einer Richtlinie ist darüber hinaus der grundsätzliche Vorrang des Unionsrechts zu beachten.

28. Was ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Grund dafür, dass nur das neue Eigenkapital als Bemessungsgrundlage des fiktiven Eigenkapitalzinses fungiert?
29. Würde es aus Sicht der Bundesregierung dem Grundsatz der Finanzierungsneutralität eher gerecht werden, wenn nicht nur das neue Eigenkapital, sondern das gesamte Eigenkapital verzinst werden würde?

Die Fragen 28 und 29 werden zusammen beantwortet.

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission sieht einen fiktiven Betriebsausgabenabzug nur für neues Eigenkapital vor, um einen stärkeren Anreiz für Unternehmen zu schaffen, neues Eigenkapital aufzunehmen. Nähere Ausführungen dazu finden sich in der Folgenabschätzung der EU-Kommission.

30. Sind der Bundesregierung Fälle von Gestaltungsmissbrauch im Zusammenhang mit dem fiktivem Eigenkapitalzinsabzug in Ländern bekannt, wo dies erlaubt ist, z. B. in Belgien?

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission enthält in Artikel 5 Regelungen zur Verhinderung von Missbrauch, die auf den Erfahrungen der Steuerverwaltungen einzelner Mitgliedstaaten beruhen, die bereits ähnliche Maßnahmen eingeführt haben (vgl. unter 3. der Begründung des Richtlinienvorschlags).

31. Inwieweit reduziert ein fiktiver Zinsabzug von Eigenkapital nach Kenntnis der Bundesregierung grenzüberschreitende Steuergestaltungen?

Generelles steuerpolitisches Ziel ist und bleibt es, Steuervermeidungspraktiken zu unterbinden. Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission hat einen anderen Fokus. Es wäre weiter zu prüfen, wie eine Einführung der Regelungen nur in der Europäischen Union in Drittstaatssachverhalten genutzt werden könnte.

