

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen

„Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag einer Debt-Equity Bias Reduction Allowance (DEBRA)“

1. Motivation

In den meisten Systemen der Unternehmensbesteuerung gibt es einen steuerlichen Vorteil der Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenfinanzierung („Debt-Equity Bias“). Dieser Vorteil ist in der akademischen Literatur ebenso wie in der politischen Diskussion ausgiebig erörtert worden. Er kann entstehen, weil Zinsen als Kosten der Fremdfinanzierung steuerlich geltend gemacht werden können, aber die Kosten des Eigenkapitals als Aufwand unberücksichtigt bleiben. Dadurch werden steuerliche Verschuldungsanreize gesetzt, die die EU-Kommission als schädlich für „ein nachhaltiges und beschäftigungsintensives Wachstum in der Union“ identifiziert hat. Mit dem Richtlinienvorschlag¹ vom 11. Mai 2022 will die Kommission gegen steuerliche Verschuldungsanreize vorgehen. Das soll dadurch geschehen, dass zum einen kalkulatorische Eigenkapitalzinsen bei Europäischen Kapitalgesellschaften steuerlich zum Abzug zugelassen werden und zum anderen die steuerliche Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen begrenzt wird.

Bei dem zu erörternden Richtlinienvorschlag handelt es sich um den nunmehr dritten Anlauf der EU-Kommission, die Körperschaftsteuerliche Bemessungsgrundlage innerhalb der EU zu harmonisieren. Im März 2011 wurde ein Richtlinienvorschlag für eine gemeinsame, konsolidierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKKB) vorgelegt,² der im Oktober 2016 zurückgenommen und durch einen weniger weitreichenden Richtlinienvorschlag für eine gemeinsame Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage (GKB) ersetzt wurde.³ Bereits der Richtlinienvorschlag von 2016 enthielt mit der „Allowance for Growth and Investment“ (AGI) eine Vorschrift zum Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen. Eine EU-weite AGI könnte den Einstieg in eine konsumorientierte Einkommensbesteuerung bedeuten, die der Beirat in seiner Stellungnahme vom November 2017 als kritisch beurteilt hat. Sie bewirkt einen weitreichenden Eingriff in die nationalen Einkommensteuersysteme der Mitgliedstaaten. Der „Debt-Equity Bias“ lässt sich ebenso gut unilateral durch geeignete Maßnahmen der Mitgliedstaaten abbauen, sofern diese das wünschen.⁴

In dieser Stellungnahme unterzieht der Beirat den Richtlinienvorschlag vom 11. Mai 2022 einer kritischen Würdigung. Der Beirat teilt die Bedenken der steuerlichen Bevorzugung von

¹ Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates 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, COM(2022) 216 final vom 11.5.2022, Brüssel.

² Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, KOM(2011) 121 endgültig vom 16.3.2011, Brüssel. Der Beirat hat dieses Vorhaben in seinem Gutachten „Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union“ aus dem Jahr 2007 kritisch beurteilt.

³ Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, COM(2016) 685 final vom 25.10.2016, Brüssel.

⁴ Vgl. Stellungnahme „Finanzierungsneutrale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union? Zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vom Oktober 2016“.

Fremdkapital, hält den Richtlinienvorschlag aber für den falschen Weg. Der „Debt-Equity Bias“ ist dann beseitigt, wenn die Entscheidung zwischen der Finanzierung einer Investition mit Eigenkapital oder mit Fremdkapital von Steuern unbeeinflusst getroffen werden kann (Finanzierungsneutralität der Besteuerung). Der Richtlinienvorschlag stützt sich folgerichtig auf die „Neutralität des Steuersystems in Bezug auf Finanzentscheidungen.“ Dabei soll der Richtlinienvorschlag nicht zu Steuermindereinnahmen führen, zugleich der Fairness des Steuersystems Rechnung tragen sowie positive Auswirkungen auf Investitionen entfalten.⁵ Angesichts dieser breit gefächerten Zielsetzungen vermag es der Richtlinienvorschlag nicht, den „Debt-Equity Bias“ gezielt zu beseitigen. Die vorgesehene Kombination einer begünstigenden Maßnahme (Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen) mit einer belastenden Maßnahme (Abzugsbeschränkung für Fremdkapitalzinsen) sorgt nicht dafür, dass mit Eigenkapital oder mit Fremdkapital finanzierte Investitionen steuerlich systematisch gleich belastet sind. Hinzu kommt, dass der Richtlinienvorschlag nur Körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen erfasst (also in der Hauptsache Kapitalgesellschaften) und damit die vor allem in Deutschland bedeutsamen Personengesellschaften ebenso wie Einzelunternehmen ausgenommen sind. Ausdrücklich ausgenommen sind auch Finanzunternehmen, zu denen vor allem Kreditinstitute gehören.

Der Beirat sieht insbesondere die Begrenzung des Abzugs von Fremdkapitalkosten als problematisch an, zumal sie neben zwei bestehende Vorschriften treten soll, die von der EU zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS) eingeführt bzw. auf den Weg gebracht wurden. Gemeint ist zum einen die Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Zinsen nach der „Anti Tax Avoidance Directive“ (ATAD)⁶ und zum anderen die bis 2024 umzusetzende Einführung der globalen Mindeststeuer in der EU.⁷ Der Beirat hält es nicht für sinnvoll und gar für schädlich, mit einer weiteren steuerlichen Maßnahme tief in unternehmerische Investitions- und Finanzierungsplanungen einzugreifen, und zwar ohne dass negative Wechselwirkungen mit der eingeführten Zinsschranke und der globalen Mindestbesteuerung hinreichend geklärt und ausgeschlossen wurden. Die pauschale Begrenzung des Abzugs von Fremdkapitalkosten sollte in keinem Fall in Ergänzung zur bestehenden Zinsschranke eingeführt und alle Überlegungen zum Abbau des „Debt-Equity Bias“ sollten zurückgestellt werden, bis sich die praktischen Auswirkungen der Einführung der globalen Mindestbesteuerung durch die EU abschätzen lassen.

2. Der Debt-Equity Bias

Der „Debt-Equity Bias“ beruht auf der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung der Eigenfinanzierung gegenüber der Fremdfinanzierung. Um den „Debt-Equity Bias“ im Status quo der aktuellen Rechtslage zu illustrieren, wird in Tabelle 1 zur Vereinfachung angenommen, dass ein Unternehmen mit einem Betrag in Höhe von 1.000 € entweder zu

⁵ Vgl. Europäische Kommission, COM(2022) 216 final vom 11.5.2022, a.a.O., S. 7.

⁶ Vgl. Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates vom 12.7.2016 mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts, Amtsblatt der Europäischen Union vom 19.7.2016, Nr. L 193/1.

⁷ Vgl. Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates vom 14.12.2022 zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen und große inländische Gruppen in der Union, Amtsblatt der Europäischen Union vom 22.12.2022, Nr. L 328/1.

100 % eigenfinanziert oder zu 100 % fremdfinanziert ist. Eine weitere Annahme ist, dass der Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT) 100 € beträgt und dass die Zinsaufwendungen im Fall der Fremdfinanzierung ebenfalls 100 € betragen. Im Fall der Eigenfinanzierung zahlt das Unternehmen 15 % Körperschaftsteuer und 14 % Gewerbesteuer bei einem angenommenen Hebesatz von 400 %. Die nach Steuer verbleibenden 71 € werden ausgeschüttet und unterliegen dann beim Eigner der Abgeltungssteuer von 25 %. In der Summe erhält der Eigner einen Nettobetrag von 53,25 €, die Steuerbelastung der Eigenfinanzierung beträgt somit 46,75 %.

Im Fall der Fremdfinanzierung sind die Zinsen abzugsfähig,⁸ so dass kein steuerlicher Gewinn entsteht. Die Zinsen unterliegen beim Empfänger wie Dividenden der Abgeltungssteuer von 25 %, so dass netto ein Betrag von 75 € verbleibt. Die Differenz in der Steuerbelastung der Eigenfinanzierung in Höhe von 46,75 % und der Steuerbelastung der Fremdfinanzierung von 25 % beschreibt den steuerlichen Vorteil der Fremdfinanzierung („Debt-Equity Bias“). Dass steuerliche Anreize Kapitalstrukturentscheidungen von Unternehmen maßgeblich beeinflussen, ist in der empirischen Literatur an vielen Stellen nachgewiesen (vgl. die Meta-Studie von Feld, Heckemeyer und Overesch 2013). Die Fremdkapitalquote in EU-Ländern beträgt im Durchschnitt 47 %, was bedeutet, dass auf 1 € Eigenkapital ca. 0,9 € Fremdkapital kommen. Für kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland werden im Durchschnitt Fremdkapitalquoten von bis zu 76 % (im Baugewerbe) erreicht, so dass auf 1 € Eigenkapital circa 3,12 € Fremdkapital kommen (vgl. Spengel, Fischer, Ludwig, Müller, Weck und Winter 2021).

Tabelle 1: Steuerliche Belastung Eigen- versus Fremdfinanzierung

	Eigenfinanzierung	Fremdfinanzierung
Unternehmensebene		
Kapital	1.000,00	1.000,00
EBIT	100,00	100,00
Zinsen	0,00	100,00
Gewinn	100,00	0,00
Körperschaftsteuer	15,00	0,00
Gewerbesteuer	14,00	0,00
Gewinn nach Steuern	71,00	0,00
Ebene der Einkommensteuer		
Dividende / Zinsen	71,00	100,00
Abgeltungssteuer	17,75	25,00
Netto-Zahlung	53,25	25,00
Gesamtsteuerbelastung	46,75 %	25,00 %

Bis zum Jahr 2000, als Deutschland noch das Anrechnungsverfahren für Dividendeneinkünfte angewandt hat, war bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer eine Finanzierungsneutralität gegeben. Seit der Einführung des Halbeinkünfteverfahrens im Jahr 2001 gibt es auch in Deutschland den „Debt-Equity Bias“, da die Doppelbesteuerung aus Gewinn- und Dividendenbesteuerung zu einer größeren Steuerlast als die einfache

⁸ Die Hinzurechnung von 25% der Zinsaufwendungen bei der Gewerbesteuer und der Solidaritätszuschlag werden vernachlässigt.

Besteuerung der Zinseinkünfte im Fall der Fremdfinanzierung führt. Das Problem des „Debt-Equity Bias“ wurde durch die Unternehmenssteuerreform im Jahr 2008 mit der Einführung der Abgeltungssteuer und somit der Reduzierung des Grenzsteuersatzes für Zinseinkünfte auf 25 % weiter verschärft, obwohl die Reform das Ziel hatte, die Eigenkapitalbasis von Unternehmen zu stärken.

Der „Debt-Equity Bias“ hängt damit auch von der Interaktion der Körperschaftsteuer mit der Einkommensteuer ab. Der „Debt-Equity Bias“ ergibt sich aus dem Vergleich der steuerlichen Gesamtbelastung aus der Körperschaft- und Dividendenbesteuerung auf der einen Seite und der Einkommensteuer auf Zinseinkünfte auf der anderen Seite.

Aus dem in Tabelle 1 gezeigten Zusammenspiel der Einkommen- und Körperschaftsteuer folgt, dass sich der „Debt-Equity Bias“ in der EU nicht vollständig beseitigen ließe, wenn man bei einer Harmonisierung der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage stehen bliebe. Die Mitgliedstaaten müssten vielmehr ebenso ihre unterschiedlichen Systeme der einkommensteuerlichen Behandlung von Dividenden und Zinseinkünften angleichen.

3. Was sind die Ziele und Regeln von DEBRA und werden die Ziele erreicht?

Die Ziele von DEBRA sind zum einen die Stärkung des Eigenkapitals aufgrund wichtiger Herausforderungen wie der Kapitalmarktunion und der erhöhten Nachfrage nach „Grünen Investitionen“. Damit soll DEBRA der übermäßigen Verschuldung im Unternehmensbereich und dem damit erhöhten Insolvenzrisiko entgegenzuwirken. Zum anderen hat DEBRA die Sicherstellung der Finanzierungsneutralität der Besteuerung zum Ziel. Zur Erreichung von Finanzierungsneutralität sieht der Richtlinienvorschlag zwei Maßnahmen vor. Beide Maßnahmen stehen jedoch nicht in einem systematischen Zusammenhang zueinander.

Die erste Maßnahme sieht den Abzug von kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung vor. Die zugrunde gelegte Eigenkapitalbasis umfasst neues, zusätzliches Eigenkapital, welches der Summe aus dem eingezahlten Kapital einschließlich Agio sowie den Rücklagen und den Gewinnvorträgen entspricht. Begünstigt sind somit die Beteiligungsfinanzierung durch Kapitalerhöhungen und die Selbstfinanzierung über einbehaltene Gewinne. Der kalkulatorische Eigenkapitalzins auf dieses so gebildete zusätzliche Eigenkapital wird für zehn Jahre als steuerlicher Aufwand anerkannt. Der kalkulatorische Eigenkapitalzinssatz besteht aus zwei Komponenten, dem risikofreien Zinssatz für Anlagen mit einer Laufzeit von zehn Jahren zuzüglich eines Risikoaufschlags in Höhe von 1 % bzw. 1,5% für kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU). In absoluter Höhe ist der Zinsabzugsbetrag auf das zusätzliche Eigenkapital auf 30 % des Gewinns vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (EBITDA) begrenzt.

Die zweite Maßnahme dient der Gegenfinanzierung der durch den Abzug kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen verursachten Steuermindereinnahmen. Konkret soll die steuerliche Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen pauschal auf 85 % der überschüssigen Fremdkapitalkosten, welche der Differenz zwischen gezahlten und erhaltenen Zinsen entspricht, begrenzt werden. Mithin können also 15 % der überschüssigen Fremdkapitalkosten nicht gewinnmindernd geltend gemacht werden.

Beide Maßnahmen sind somit asymmetrisch angelegt, da einerseits auf den Eigenkapitalzuwachs und fiktive Zinsen für die vergangenen zehn Jahre abgestellt wird, andererseits auf den gesamten Fremdkapitalbestand und die tatsächlich entrichteten Zinsen. Im Folgenden wird kurz illustriert, wie sich diese beiden Maßnahmen auf die Steuerbelastungen der Finanzierungsarten und damit den „Debt-Equity Bias“ auswirken. Der Fokus liegt dabei auf dem Vergleich der Beteiligungsfinanzierung mit der Fremdfinanzierung. Die Selbstfinanzierung über die Thesaurierung von Gewinnen wird nicht dargestellt.⁹

3.1 Effekt des Abzugs von kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen auf den Debt-Equity Bias

Die erste Maßnahme von DEBRA erlaubt es Unternehmen, kalkulatorische Eigenkapitalzinsen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzuziehen. Konzeptionell handelt es sich dabei um eine zinsbereinigte Gewinnermittlung („Allowance for Corporate Equity“, ACE), welche die traditionelle Einkommen- und Körperschaftsteuer in Richtung einer konsumorientierten Besteuerung verändert.¹⁰ Im Detail unterschiedliche ACE-Varianten existierten bereits in Belgien, Italien, Malta, Polen, Portugal und Zypern.

Aufbauend auf Tabelle 1 kann das Beispiel um den Abzug kalkulatorischer Zinsen erweitert werden. Zur Vereinfachung wird angenommen, dass die kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen genau den Fremdkapitalzinsen entsprechen (siehe Tabelle 2). Implizit bedeutet dies, dass das Unternehmen keine Gewinne über die Zinskosten hinaus erzielt. In diesem Fall ergibt sich bei der Eigenfinanzierung die gleiche Steuerlast in Höhe von 25% wie bei der Fremdfinanzierung. Der „Debt-Equity Bias“ ist damit eliminiert und die Finanzierungsneutralität erreicht. Dies setzt allerdings voraus, dass Dividenden und Zinsen für Zwecke der Einkommensteuer exakt gleichbehandelt werden, was in Deutschland zwar grundsätzlich der Fall ist, nicht jedoch in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten. Außerdem zeigt sich, dass bei gleichbleibenden Steuersätzen mit geringerem Steueraufkommen zu rechnen ist, da die steuerliche Bemessungsgrundlage durch den Abzug der kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen reduziert wird.

⁹ Im Fall der Finanzierung über Thesaurierung ist der „Debt-Equity Bias“ weniger ausgeprägt, da der Vergleich von Körperschaftsteuer kombiniert mit einer möglichen Veräußerungsgewinnbesteuerung mit der Abgeltungssteuer auf Zinsen entscheidend ist.

¹⁰ Anzumerken ist, dass die durch die Zinsbereinigung erreichte Finanzierungs- und Investitionsneutralität steuerpolitische Maßnahmen zur Investitionsförderung wie beispielsweise eine beschleunigte oder degressive Abschreibung dann wirkungslos bleiben (vgl. Petkova & Weichenrieder, 2020).

**Tabelle 2: Steuerliche Belastung Eigen- vs. Fremdfinanzierung
Abzug von kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen**

	Eigenfinanzierung	Fremdfinanzierung
Unternehmensebene		
Kapital	1.000,00	1.000,00
EBIT	100,00	100,00
Zinsen	0,00	100,00
Kalkulatorische Eigenkapitalzinsen	100,00	0,00
Gewinn	0,00	0,00
Körperschaftsteuer	0,00	0,00
Gewerbsteuer	0,00	0,00
Gewinn nach Steuern	0,00	0,00
Ebene der Einkommensteuer		
Dividende / Zinsen	100,00	100,00
Abgeltungssteuer	25,00	25,00
Netto-Zahlung	25,00	25,00
Gesamtsteuerbelastung	25,00 %	25,00 %

Die ACE ist zwar anfällig für steuerliche Gewinnverlagerungen multinationaler Konzerne über mit Eigenkapital refinanzierte konzerninterne Kredite, sie senkt aber die Kosten der Eigenfinanzierung für die Unternehmen. Denn Investitionen, welche gerade die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaften, werden nicht mehr durch die Körperschaftsteuer belastet. Dies müsste sich positiv auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen und damit die Standortattraktivität der EU auswirken.

3.2 Effekt eines Abzugsverbots von Fremdkapitalzinsen auf den Debt-Equity Bias

Zwecks Gegenfinanzierung der steuerlichen Aufkommensverluste, die sich aus der Abzugsfähigkeit von kalkulatorischen Zinsen auf das Eigenkapital ergeben, sieht die zweite Maßnahme des DEBRA-Richtlinienentwurfs eine pauschale Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen vor. Um diesen Effekt zu illustrieren, wird aufbauend auf dem Beispiel aus Tabelle 1 angenommen, dass Fremdkapitalzinsen in vollem Umfang und nicht nur pauschal begrenzt vom Abzug ausgeschlossen sind. Dies entspräche der so genannten „Comprehensive Business Income Tax“ (CBIT). In diesem Fall ergäben sich bei Eigen- und Fremdfinanzierung identische steuerliche Gewinne auf Unternehmensebene. Zur Sicherstellung von Finanzierungsneutralität wären die jeweiligen Zahlungen (Dividenden und Zinsen) beim Empfänger steuerlich gleich zu behandeln, was wiederum weitreichende Eingriffe in die Systeme der Einkommensbesteuerung erforderte.

Während die CBIT steuerliche Gewinnverlagerungen multinationaler Konzerne über konzerninterne Kredite zu eliminieren verspricht, könnte sie die Finanzierungskosten für Unternehmen erheblich verteuern. Wenn etwa Kreditzinsen nicht mehr abzugsfähig wären, während der Kreditgeber die vereinnahmten Zinsen versteuern müsste, erhöhten sich die Kapitalkosten signifikant. Dies würde die Investitionstätigkeit von Unternehmen und damit die Standortattraktivität der EU verringern. Eine nur teilweise pauschale Abzugsbegrenzung würde dieses Problem zwar entschärfen, dann aber wieder zu einer steuerlichen Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital führen.

Tabelle 3: Steuerliche Belastung Eigen- vs. Fremdfinanzierung, Abzugsverbot von Zinsen

	Eigenfinanzierung	Fremdfinanzierung
Unternehmensebene		
Kapital	1.000,00	1.000,00
EBIT	100,00	100,00
Gewinn = EBIT	100,00	100,00
Körperschaftsteuer	15,00	15,00
Gewerbsteuer	14,00	14,00
Gewinn nach Steuern/Zinsen	71,00	71,00
Ebene der Einkommensteuer		
Dividende / Zinsen	71,00	71,00
Einkommensteuer	0,00	0,00
Netto-Zahlung	71,00	71,00
Gesamtsteuerbelastung	29,00 %	29,00 %

3.3 Bewertung der Kombination der beiden Maßnahmen von DEBRA

DEBRA kombiniert beide Maßnahmen, d.h. Kapitalgesellschaften dürfen auf der einen Seite kalkulatorische Zinsen auf das Eigenkapital von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abziehen, können aber auf der anderen Seite nicht die gesamten Fremdfinanzierungskosten steuerlich geltend machen. Diese Kombination dämpft zwar Verschuldungsanreize, kann aber volle Finanzierungsneutralität nicht sicherstellen. Erschwerend kommt hinzu, dass die beiden Maßnahmen nichtsystematisch aufeinander abgestimmt sind. Die Eigenkapitalkosten werden inkrementell und nur zeitlich begrenzt von der Körperschaftsteuer freigestellt, während sich die pauschale Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Zinsen auf das gesamte Fremdkapital ohne zeitliche Begrenzung erstreckt.

Bei DEBRA handelt es sich somit um einen Vorschlag, der die Unternehmensbesteuerung komplizierter macht, ohne Finanzierungsneutralität zu erreichen, für die es zusätzlicher, weitreichender Eingriffe in die mitgliedstaatlichen Einkommensteuersysteme bedürfte.

4. Ergänzende Argumente gegen DEBRA

4.1. Fehlende Kompetenzgrundlage der EU

DEBRA liegt außerhalb der Gesetzgebungskompetenz der EU. In der EU gelten der Grundsatz der Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) sowie das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV). Der Erlass der DEBRA-Richtlinie kann nicht auf Art. 115 AEUV (Angleichung der Rechtsvorschriften, die sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken) gestützt werden, da DEBRA nicht für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich ist. Zwar divergieren die nationalen Regelungen zur Bemessung der Körperschaft- und Einkommensteuergrundlagen erheblich; eine bloße Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen (s. Begründung der DEBRA) rechtfertigt aber keine Harmonisierung. Dies ist gerade nicht Ziel des Binnenmarktes. Denn das Steuerrecht verbleibt grundsätzlich in der Gesetzgebungszuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die bloße Unterschiedlichkeit der Behandlung von Fremd- und Eigenkapitalkosten rechtfertigt rechtlich keine Harmonisierung.

DEBRA würde außerdem weitreichende Änderungen in den mitgliedstaatlichen Einkommensteuersystemen nahelegen, was ebenfalls nicht von Art. 115 AEUV gedeckt ist. Dies gilt umso mehr für das begrenzte Zinsabzugsverbot. Dieses dient allein der Gegenfinanzierung, aber nicht unmittelbar der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes. Zudem ist auch der EU-Steuergesetzgeber an die Grundrechte-Charta (Diskriminierungsverbot, Art. 20 GrC) gebunden. Seit Ende letzten Jahres gibt es erste Entscheidungen des EuGH, in denen Grundrechtsverletzungen des EU-Steuergesetzgebers festgestellt wurden (z.B. EuGH v. 8.12.2022 - C-694/20 - Orde van Vlaamse Balies, Rn. 46 ff.), zwar bisher nur zu Berufsfreiheit und Datenschutz, aber erstmals zeigt sich, dass auch der EU-Steuergesetzgeber nicht völlig frei agieren kann. Das Abzugsverbot wäre dem Risiko der Beanstandung anhand der Grundrechte-Charta (Diskriminierungsverbot) ausgesetzt und überzeugt deshalb als Gegenfinanzierungsinstrument wenig.

Schließlich ist auf das Einstimmigkeitsprinzip (Art. 115 AEUV) hinzuweisen, wonach nicht nur die Annahme, sondern auch jede Anpassung von DEBRA erneut der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Dies erschwert potenzielle künftige Anpassungen der steuerlichen Regelungen; dies spricht ebenfalls dafür, Regelungen zur Beseitigung des Debt-Equity-Bias von vornherein der Autonomie der Mitgliedstaaten zu überlassen.

4.2. DEBRA erfasst nur Kapitalgesellschaften – Weiterungen sind unausweichlich

Wie jede EU-Richtlinie im Bereich der direkten Steuern gilt DEBRA nur für die Körperschaftsteuer und damit für die Besteuerung von Kapitalgesellschaften. Insbesondere die Einräumung der steuerlichen Abzugsfähigkeit fiktiver Eigenkapitalkosten kann aber ökonomisch gesehen nicht auf Kapitalgesellschaften beschränkt bleiben. Vielmehr erscheint eine Ausweitung auf transparent besteuerte Personengesellschaften sowie Einzelunternehmen angeraten, um Rechtsformneutralität zu gewährleisten. Eine solche Ausweitung erzwingt indes Anpassungen bei der Besteuerung privater Kapitaleinkommen. Zwar ließe sich die Ausweitung auf Personenunternehmen durch eine rechtsformneutrale Umsetzung der Richtlinie unilateral heilen; sie bedeutete aber einen erheblichen Eingriff in die persönliche Einkommensbesteuerung, die allein in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fällt.

4.3. Zusätzliche Zinsabzugsbeschränkungen sind schädlich

DEBRA sieht eine pauschale Abzugsbegrenzung von Fremdkapitalzinsen vor. Das Zusammenwirken dieser Abzugseinschränkung mit den durch ATAD EU-weit harmonisierten Zinsabzugsbeschränkungen ist dahingehend geregelt, dass die jeweils restriktivere Abzugsbeschränkung gelten soll. Es ist zu befürchten, dass über die ATAD-Mindeststandards hinausgehende Beschränkungen der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen zusätzliche, negative Auswirkungen auf Investitionen haben werden, da diese zu einer Erhöhung der Fremdkapitalkosten führen und Investitionsentscheidungen entsprechend verzerren. Die eigentliche Ursache für diese negativen Effekte einer pauschalen Abzugsbeschränkung von Fremdkapitalkosten liegt darin, dass das objektive Nettoprinzip verletzt wird, das für die Einkommensbesteuerung von fundamentaler Bedeutung ist.

4.4. Zusammenspiel von DEBRA und Globaler Mindeststeuer ist ungeklärt

Der nach DEBRA vorgesehene kalkulatorische Zinsabzug von Eigenkapitalkosten steht im Widerspruch zur Globalen Mindeststeuer, auf deren Einführung sich die EU-Staaten unlängst verständigt haben. Die Senkung der Steuerlast durch den Zinsabzug schafft für Konzerne einen Anreiz, in der EU ansässige Finanzierungsgesellschaften mit dem alleinigen Ziel zu errichten, in Drittländern Finanzierungskosten einzusparen. Den vereinnahmten Zinsen aus konzerninternen Darlehen stünden kalkulatorische Zinsen auf das Eigenkapital in entsprechender Höhe gegenüber, wodurch faktisch steuerfreie Erträge generiert würden, allerdings nur wenn kalkulatorische Zinsen auf das gesamte Eigenkapital abzugsfähig sind und keine Abwehrmaßnahmen greifen. Es ist unklar, wie das Zusammenwirken von DEBRA und Globaler Mindestbesteuerung geregelt werden soll. Im Zweifel dürften Vorschriften zur Ergänzungsbesteuerung („Top-up Tax“) greifen, welche den Abzug kalkulatorischer Zinsen nach DEBRA ins Leere laufen lassen.

4.5. Mögliche Aufkommenswirkungen

Der Abzug fiktiver Eigenkapitalkosten nach DEBRA schmälert die körperschaftsteuerliche Bemessungsgrundlage und verursacht für sich genommen steuerliche Mindereinnahmen. Da der Abzug zeitlich begrenzt sein soll und nur die Kapitalkosten neuer Investitionen betrifft, werden die Aufkommensverluste nicht das Ausmaß erreichen, das bei einer vollständigen Freistellung aller Kapitalkosten drohte. Für letzteren Fall schätzen Finke, Heckemeyer und Spengel (2012) mit Hilfe einer Mikrosimulation die Aufkommensverluste bei der Körperschaftsteuer auf ca. 9 Mrd. €. Bezogen auf das gesamte Körperschaftsteueraufkommen sind dies Verluste von ca. 18,4 %. Da das Steueraufkommen seit dieser Berechnung stark angestiegen ist, könnten die Aufkommensverluste inzwischen wesentlich größer sein. Dem wirkt entgegen, dass DEBRA lediglich einen begrenzten Abzug fiktiver Eigenkapitalzinsen vorsieht. Inwieweit die vorgeschlagene Abzugsbegrenzung von Zinskosten einen Ausgleich für die Aufkommensverluste zu schaffen, ist unklar.

4.6. Belastung von kleineren und mittleren Unternehmen

Die pauschalen Zinsabzugsbeschränkungen nach DEBRA treffen mit Ausnahme des Finanzsektors alle Kapitalgesellschaften.¹¹ Eine Rechtsformneutralität sichernde Übertragung auf Personengesellschaften wäre ökonomisch gesehen wünschenswert. Diese würde indessen eine erhebliche Belastung für kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) bedeuten, da diese in der Regel stark fremdfinanziert sind (vgl. Spengel et al. 2021). Für nicht-börsennotierte KMU ist die Fremdfinanzierung über Bankkredite oft der einzige Weg zur Finanzierung von Investitionen (vgl. Strahan und Weston 1998, Berger, Klapper und Udell 2001 oder Cetorelli und Strahan 2006). Zudem sind etwaige Missbrauchstatbestände über die Gesellschafterfremdfinanzierung oder über Back-to-Back Finanzierungen in der Einkommensteuer bereits explizit geregelt. Eine Einschränkung des Zinsabzugs hätte negative

¹¹ Während DEBRA zweifellos die Finanzierung von Investitionen mit Eigenkapital fördern würde, ist die Gesamtwirkung für den Finanzsektor diffus. Während der Abzug kalkulatorischer Zinsen auf das Eigenkapital förderlich für die Eigenkapitalquoten von Banken ist, sind die Abzugsbeschränkungen auf das Fremdkapital schädlich für Banken. Aufgrund der unklaren Gesamtwirkung ist die Herausnahme von Banken aus DEBRA nachzuvollziehen.

Auswirkungen überall dort, wo die Fremdfinanzierung nicht der steuerlichen Gewinnverlagerung dient, sondern dem Wachstum. DEBRA versucht die Problematik bei KMU dadurch abzumildern, dass diese einen um 0,5 Prozentpunkte höheren fiktiven Zinssatz (+1,5 % anstelle von +1 %) auf das Eigenkapital abziehen dürfen. Diese Vergünstigung könnte allerdings zu gering sein, um tatsächliche Unterschiede in den Eigenkapitalkosten zwischen KMU und international tätigen Konzernen auszugleichen. Dies ist insbesondere der Fall da der leicht erhöhte kalkulatorische Zinssatz bei KMU nur auf ein geringeres Eigenkapital angewendet werden kann.¹²

5. Schlussfolgerungen

Während der Beirat die Zielsetzung von DEBRA, gegen steuerliche Verschuldungsanreize vorzugehen, unterstützt, hält er die vorgeschlagenen Maßnahmen für den falschen Weg, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die Verschuldungsanreize werden zwar verringert, eine volle Finanzierungsneutralität wird aber nicht erreicht.
2. DEBRA bezieht sich nur auf Kapitalgesellschaften. Die Rechtsformneutralität während der Ausweitung auf Personenunternehmen hat gravierende Auswirkungen für die mitgliedstaatlichen Systeme der Einkommensbesteuerung.
3. DEBRA beschneidet die Souveränität der Mitgliedstaaten, obwohl sich Verschuldungsanreize auch im nationalen Recht mindern lassen. Der Erlass der Richtlinie liegt außerhalb des kompetenzrechtlichen Rahmens der EU. Dies gilt namentlich für die Abzugsbeschränkung für Fremdkapitalzinsen, da sie nicht für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich ist. Mindereinnahmen durch die Abzugsfähigkeit von kalkulatorischen Eigenkapitalkosten könnten etwa auch über eine Steuersatzanhebung erreicht werden. Über den angemessenen Ausgleich von steuerlichen Mindereinnahmen zu entscheiden, ist allein Angelegenheit der nationalen Gesetzgeber.
4. Die erforderlichen Eingriffe in die mitgliedstaatliche Einkommensbesteuerung lassen sich nicht mit dem Ziel der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes rechtfertigen.
5. DEBRA könnte im Zusammenwirken mit der EU-weit harmonisierten Zinsschranke zu unsystematischen Steuerverschärfungen führen.
6. Das Verhältnis zwischen der vorgeschlagenen DEBRA und der von der EU beschlossenen Einführung der Globalen Mindestbesteuerung ist klärungsbedürftig.
7. DEBRA verletzt mit der Abzugsbeschränkung für Fremdkapitalzinsen das objektive Nettoprinzip. Die Beschränkung dient dabei nicht der Erschwerung der Steuervermeidung großer Unternehmen, sondern allein der Gegenfinanzierung des Aufkommensverlustes aus der steuerlichen Anerkennung fiktiver Eigenkapitalkosten. Sie trifft insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen, die Fremdkapital primär zur Finanzierung von Investitionen und nicht zur Steuerplanung einsetzen.

¹² DEBRA kann auch zu einer Substanzbesteuerung führen, wenn ein Unternehmen keinen bilanziellen Gewinn aufweist und ein hohes Fremdkapital hat. Dem nur sehr geringen kalkulatorischen Zins auf das Eigenkapital stünden hohe Abzugsbeschränkungen auf Fremdkapital von DEBRA entgegen, so dass sich ein steuerlicher Gewinn ergeben kann, der dann ohne bilanziellen Gewinn zu Steuerzahlungen führen kann.

Literaturverzeichnis

Berger, Allen, Leora Klapper und Gregory Udell (2001): The ability of banks to lend to informationally opaque small businesses. *Journal of Banking & Finance*, (25)12, S. 2127-2167

Cetorelli, Nicola und Philip E. Strahan (2006): Finance as a Barrier to Entry: Bank Competition and Industry Structure in Local U.S. Markets. *Journal of Finance*, 61(1), S. 437-461.

Finke, Katharina, Jost Heckemeyer und Christoph Spengel (2014): Assessing the Impact of Introducing an ACE Regime: A Behavioural Corporate Microsimulation Analysis for Germany. ZEW Discussion Paper No. 14-033

Petkova, Kunka und Alfons J. Weichenrieder (2020): The relevance of depreciation allowances as a fiscal policy instrument: A hybrid approach to CCCTB? *Empirica*, 47, S. 579-610

Spengel, Christoph , Leonie Fischer, Christopher Ludwig, Jessica Müller, Stefan Weck, und Sarah Winter (2021): Debt-equity bias should be addressed on national rather than on EU level. ZEW policy brief No. 7.

Strahan, Philip E. und James P. Weston (1998): Small business lending and the changing structure of the banking industry. *Journal of Banking & Finance*, 22(6-8), S. 821-845.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Jörg Rocholl (Vorsitzender)	Berlin
Prof. Alfons Weichenrieder (Stellv. Vorsitzender)	Frankfurt/M
Prof. Klaus Adam	Mannheim
Prof. Thiess Büttner	Nürnberg-Erlangen
Prof. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Clemens Fuest	München
Prof. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Prof. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Johanna Hey	Köln
Prof. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Martin Jacob	Vallendar
Prof. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Kai A. Konrad	München
Prof. Jan Pieter Krahn	Frankfurt/M.
Prof. Dominika Langenmayr	Ingolstadt
Prof. Andreas Peichl	München
Prof. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Nadine Riedel	Münster
Prof. Almuth Scholl	Konstanz
Prof. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Christoph Trebesch	Kiel
Prof. Marcel Thum	Dresden
Prof. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Volker Wieland	Frankfurt/M.
Prof. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn