

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen**  
**„Finanzierungsneutrale Unternehmensbesteuerung**  
**in der Europäischen Union?**  
**Stellungnahme zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission**  
**vom Oktober 2016“**

**Internetfassung Stand: 16.11.17**

## **1. Einleitung**

In der Folge der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes 1992 und der europäischen Währungsunion 1999 haben sich die internationalen Wirtschaftsbeziehungen in Europa deutlich verstärkt. Die Vertiefung des Handels ist begleitet von einer starken Zunahme der Kapitalbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten, erkennbar beispielsweise in dem Anstieg der Direktinvestitionen.

Mit der Finanzkrise und den verschiedenen Etappen der europäischen Staatsschuldenkrise haben sich erhebliche Defizite im europäischen Integrationsprozess offenbart, und der Integrationsprozess ist ins Stocken geraten. Angesichts der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung in Europa werden Forderungen lauter, sich nicht darauf zu beschränken, das Regelwerk im Hinblick auf größere Finanzstabilität hin anzupassen, sondern vielmehr neue Impulse zur Stärkung und Integration des Kapitalmarktes zu setzen.

Die Europäische Kommission hat sich diese Forderungen zu eigen gemacht und einen Aktionsplan entwickelt, der unter dem griffigen Titel Capital Market Union (CMU) hohe Erwartungen in Politik und Öffentlichkeit geweckt hat. Ausgangspunkt ist die Einschätzung, dass der Kapitalmarkt in Europa im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften, zum Beispiel im Vergleich zu den USA, unterentwickelt sei, und dass es nach wie vor Hindernisse für grenzüberschreitende Investitionen gibt.

Eines der Felder des Aktionsplanes ist der Bereich der Unternehmensbesteuerung. Hier wurde insbesondere eine europäische Initiative zur Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung der Eigen- gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung von Unternehmen angekündigt. Damit greift die Europäische Kommission Vorschläge aus dem Aktionsplan zur Unternehmensbesteuerung vom 17.6.2015 zur Schaffung einer „Gemeinsamen, konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)“ auf.<sup>1</sup> Am 25.10.2016 hat die Kommission einen neuen Vorschlag einer Richtlinie für eine GKKB vorgelegt.<sup>2</sup>

Diese Stellungnahme des Beirats befasst sich mit einer Bewertung des Richtlinienvorschlags vom Oktober 2016. Sie diskutiert, ob die Vorschläge vom Ansatz her geeignet sind,

---

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Kommission (2015), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Fünf Aktionsschwerpunkte, COM(2015) 302 final vom 17.6.2015.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission (2016), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage, COM(2016) 685 final vom 25.10.2016.

steuerliche Benachteiligungen der Eigenkapitalfinanzierung zu beheben, und ob sie vor dem Hintergrund der bestehenden Kompetenzzuordnung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zielführend sind.

## **2. Der Vorschlag für eine Richtlinie zur EU-weiten Harmonisierung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage vom Oktober 2016**

In ihrem Aktionsplan zur Unternehmensbesteuerung vom 17.6.2015 hat die Europäische Kommission eine Wiederaufnahme ihrer Initiativen zur Schaffung einer „Gemeinsamen, konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)“ innerhalb der EU verkündet.<sup>3</sup> Der im Anschluss am 25.10.2016 vorgelegte Richtlinienentwurf<sup>4</sup> ersetzt den Richtlinienentwurf vom 16.3.2011.<sup>5</sup>

Der ursprüngliche Richtlinienentwurf für eine GKKB von 2011 sieht für die Gewinnzuweisung auf innerhalb der EU konzernverbundene Kapitalgesellschaften eine dreistufige Vorgehensweise vor: In einer ersten Stufe soll auf der Grundlage EU-weit harmonisierter steuerlicher Gewinnermittlungsvorschriften der Gewinn für jede konzernverbundene Kapitalgesellschaft ermittelt werden. In einer zweiten Stufe sollen die Gewinne der konzernverbundenen Kapitalgesellschaften konsolidiert werden. In einer dritten Stufe soll der auf Konzernebene konsolidierte Gewinn anhand dreier Faktoren – anteilige Wirtschaftsgüter, Beschäftigung (Lohnsumme sowie Anzahl der Mitarbeiter) und Umsätze – auf die einzelnen, konzernverbundenen Kapitalgesellschaften verteilt werden (*formula apportionment*). Der hiermit anteilig zugewiesene Gewinn soll anschließend bei jeder konzernverbundenen Kapitalgesellschaft mit dem im jeweiligen Sitzstaat vorherrschenden Steuersatz besteuert werden.

Der Beirat hat sich bereits mit dem Vorschlag der GKKB beschäftigt.<sup>6</sup> Er ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Vorteile einer GKKB bei den großen Steuersatzdifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten begrenzt sind. Diese Vorbehalte haben weiterhin Bestand. Es ist zu befürchten, dass bei *formula apportionment* infolge des Wettbewerbs um die Ansiedlung von Investitionen weitere Verzerrungen wirtschaftlicher Entscheidungen und Fehlanreize ausgelöst werden. Der Beirat hat deswegen von der Schaffung einer GKKB mit Konsolidierung und *formula apportionment* abgeraten.

Der am 25.10.2016 vorgelegte Richtlinienentwurf für eine Gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage unterscheidet sich vom Richtlinienentwurf aus dem Jahr 2011 vor allem in zwei Dimensionen: Erstens konzentriert sich der neue Vorschlag auf die erste Stufe einer GKKB, also auf eine Harmonisierung der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage, und verschiebt die zweite Stufe (Konsolidierung) sowie die dritte Stufe einer GKKB (*formula apportionment*) auf künftige Harmonisierungsinitiativen. Zweitens geht der neue Vorschlag bei der ersten Stufe nun deutlich weiter, indem im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung unter anderem die Benachteiligung der Eigen- gegenüber der Fremdkapitalfinanzierung von Investitionen beseitigt werden soll.<sup>7</sup> Die Bevorzugung der

---

<sup>3</sup> Vgl. Europäische Kommission (2015), a.a.O. (FN. 1).

<sup>4</sup> Vgl. Europäische Kommission (2016), a.a.O. (FN 2).

<sup>5</sup> Vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), COM(2011) 121 final vom 16.3.2011.

<sup>6</sup> Vgl. Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union, Band 81, 2007.

<sup>7</sup> Darüber hinaus sind Begünstigungen für Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie ein grenzüberschreitender Verlustausgleich vorgesehen.

Fremd- gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung von Investitionen, der sogenannte „*Debt Bias*“, resultiert daraus, dass die im Fall der Fremdkapitalfinanzierung anfallenden Zinsen den steuerlichen Gewinn mindern und daher nur beim Kapitalgeber besteuert werden. Die Erträge des Eigenkapitals werden demgegenüber sowohl auf Ebene der Kapitalgesellschaft als auch in Form von Dividenden beim Anteilseigner besteuert.

Die Überlegungen der EU-Kommission zur Beseitigung des „*Debt Bias*“ sehen einen Abzug fiktiver Zinsen auf das Eigenkapital in Anlehnung an eine „*Allowance for Corporate Equity*“ (ACE) im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung vor. Varianten einer ACE werden derzeit nur in Belgien, Italien und Kroatien praktiziert. Der Richtlinienvorschlag vom Oktober 2016 beinhaltet eine spezielle Variante der ACE, nämlich eine auf den Eigenkapitalzuwachs abstellende Regelung, die als „*Allowance for Growth and Investment*“ (AGI, Artikel 11 Richtlinienvorschlag) bezeichnet wird. Als Eigenkapitalbasis der AGI soll die Veränderung des bilanziellen Eigenkapitals gegenüber dem Referenzjahr dienen, indem die GKKB erstmals Anwendung findet (Ausgangsbetrag). Eine Zunahme des Eigenkapitals führt dementsprechend zu einem kalkulatorischen Zinsabzug und Abnahmen im Vergleich zum Eigenkapitalbestand des Referenzjahres zu einer entsprechenden Nachversteuerung. Dies gilt auch für auftretende Verluste. Nach Ablauf der ersten zehn Jahre soll zudem der Ausgangsbetrag der AGI jeweils ein Jahr fortgeschrieben werden.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission erfüllt nicht alle Neutralitätseigenschaften einer „*Allowance for Corporate Equity*“(ACE) . Verglichen mit der vorgeschlagenen AGI wäre daher die ACE vorzuziehen.<sup>8</sup> Sieht man von den Unterschieden zwischen einer ACE und der AGI ab, stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage, ob der „*Debt Bias*“ im Rahmen einer EU-weit harmonisierten Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage, wie dies die EU-Kommission vorsieht, adressiert werden soll.

### **3. Steuerliche Verzerrung der Finanzierungsentscheidungen**

Der „*Debt Bias*“ ist eine Form der steuerlichen Verzerrungen der Finanzierungsentscheidung im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Diese Verzerrungen rühren im Kern aus der gesonderten Stellung der Kapitalgesellschaften, deren Erträge anders als bei Personengesellschaften nicht unmittelbar dem Kapitalgeber zugerechnet werden. Im Zusammenwirken mit der Besteuerung der Einkünfte der Gesellschafter und bei Entstehen und Verwendung der Gewinne auf Ebene der Gesellschaft kommt es je nach der Finanzierung der Unternehmen und ihrer Investitionsprojekte zu Unterschieden in der Steuerlast.

Diese Problematik ist in der Forschung zur Unternehmensbesteuerung seit Jahrzehnten bekannt. Sieht man von grenzüberschreitenden Sachverhalten einmal ab, werden in der Regel drei Finanzierungsalternativen einer Investition unterschieden. Dies ist erstens die Finanzierung durch einbehaltende Gewinne. Diese Finanzierungsart ist im Wesentlichen durch die Ertragsbesteuerung der Gesellschaft und durch etwaige Wertzuwachssteuern beim Kapitalgeber belastet. Die zweite Finanzierungsart ist die Finanzierung durch Fremdkapital. Da bei der Ertragsbesteuerung Fremdkapitalzinsen im Regelfall abzugsfähig sind, kommt es hier zu einer Besteuerung der Zinseinnahmen nur beim Kapitalgeber. Eine dritte Finanzierungsart ist die Beteiligungsfinanzierung durch Einlagen der Gesellschafter.

<sup>8</sup> Zu einem ausführlichen Vergleich zwischen einer ACE und der von der EU-Kommission vorgeschlagenen AGI siehe Rose, M. (2017), Zinsbereinigte EU-Körperschaftsteuer, Steuer und Wirtschaft, S. 217ff.

Hier ist dann neben der Ertragsbesteuerung bei der Gesellschaft auch die Besteuerung der Ausschüttungen beim Anteilseigner zu berücksichtigen.

Je nach der Kombination von Abzugsmöglichkeiten und Steuersätzen resultieren unterschiedliche Steuerbelastungen der Finanzierungsarten. In dem gegenwärtig in Deutschland angewandten System ist regelmäßig die Steuerbelastung bei der Beteiligungsfinanzierung am höchsten, gefolgt von der Belastung bei Finanzierung durch einbehaltene Gewinne.<sup>9</sup> Die niedrigste Belastung kommt demgegenüber bei der Fremdfinanzierung zum Tragen. Dieser „*Debt Bias*“ führt zu einer Verzerrung der Finanzierungsstruktur und begünstigt eine stärkere Verschuldung. In den meisten EU-Mitgliedstaaten ergibt sich das gleiche Bild: Sowohl die Kapitalkosten als auch die effektiven Durchschnittssteuerbelastungen („*Effective Average Tax Rates*“ (EATR)) sind bei der Fremdfinanzierung am geringsten und bei der Beteiligungsfinanzierung am höchsten, die Effektivbelastungen bei der Finanzierung durch einbehaltene Gewinne rangieren knapp unter denen der Beteiligungsfinanzierung.<sup>10</sup>

Durch die hohe Belastung bei der Beteiligungsfinanzierung dürfte es auch zu einer Verzerrung zu Lasten junger Unternehmen kommen („*Start-Ups*“), da deren einbehaltene Gewinne unbedeutend sind und der Fremdkapitalzugang aufgrund hoher Risiken erschwert ist.

Die empirische Literatur bestätigt die Existenz steuerlicher Effekte auf die Kapitalstruktur. Sie sind indes von der Größenordnung her begrenzt. So ermitteln Feld, Heckemeyer und Overesch (2013)<sup>11</sup> im Rahmen einer Metastudie, dass ein hypothetischer Anstieg des Körperschaftsteuersatzes um 10% mit einem Anstieg des Verschuldungsgrades (debt-to-assets) um etwa 2,7% einhergeht.

Bezieht man grenzüberschreitende Sachverhalte in die Betrachtung ein, weitet sich die Problematik auch auf die konzerninterne Finanzierung aus. Dabei ist allerdings eine Vielzahl weiterer steuerlicher Regelungen zu berücksichtigen. Das sind zum einen die Regeln zur Besteuerung bei den Finanzierungsarten im Gastland einer Tochtergesellschaft. Hinzu kommen Regelungen zur Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte, sei es auf einzelstaatlicher als auch auf zwischenstaatlicher Ebene. Der „*Debt Bias*“ zeigt sich hier auch in einer Ausweitung der konzerninternen Fremdfinanzierung in Gastländern mit vergleichsweise hoher Steuerbelastung. Dabei besteht vielfach die Möglichkeit, durch die Errichtung spezieller Finanzierungsgesellschaften, denen besondere Vergünstigungen im Gastland eingeräumt werden, eine besonders niedrige Steuerbelastung der Zinszahlungen zu erreichen. Deswegen ist die konzerninterne Finanzierung Gegenstand intensiver Steuerplanung. Die empirische Literatur zeigt dementsprechend, dass Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen in Ländern mit hoher tariflicher Belastung mehr Fremdkapital

<sup>9</sup> Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2015.

<sup>10</sup> Vgl. Spengel, C., Heckemeyer, J.H., Nicolay, K. et al. (2016), Effects of tax reforms to address the debt-equity bias on the cost of capital and effective tax rates, European Commission Taxation Papers Nr. 65-2016, 21ff.

<sup>11</sup> Feld, L. P., Heckemeyer, J. H., Overesch, M. (2013). Capital structure choice and company taxation: A meta-study. *Journal of Banking & Finance*, 37(8), 2850-2866.

einsetzen. Da die konzerninterne Fremdkapitalfinanzierung indes vielfach Beschränkungen unterliegt, kommt auch vermehrt externes Fremdkapital zum Einsatz.<sup>12</sup>

Vor dem Hintergrund gravierender Unterschiede in der Belastung der verschiedenen Finanzierungsarten werden in der akademischen Literatur zur Unternehmensbesteuerung seit langem Reformen diskutiert, die eine Finanzierungsneutralität herstellen sollen. Dies ist grundsätzlich erstrebenswert, damit Unternehmen und Kapitalgeber sich bei der Wahl der Finanzierung darauf konzentrieren können, die Finanzierungsstruktur im Hinblick auf die ökonomischen Gegebenheiten anzupassen. Ein Abbau des steuerlichen Anreizes zur Fremdkapitalfinanzierung ist auch im Hinblick auf die Finanzstabilität in Europa zu begrüßen, da dies privaten Akteuren erleichtern würde, vermehrt Eigenkapital einzusetzen, das als Risikopuffer wirkt und mithin die Resilienz des Finanzsystems erhöht.<sup>13</sup>

Eine finanzierungsneutrale Besteuerung für inländische Sachverhalte kann durch verschiedene Kombinationen von Abzugsmöglichkeiten und Steuersätzen erreicht werden. So könnte man im Rahmen einer ACE theoretisch umfassende Neutralität erreichen. Allerdings würde eine ACE die Steuerfreiheit von Zinsen und damit einen fundamentalen Eingriff in die Einkommensbesteuerung erfordern. Eine ACE ginge anfänglich mit erheblichen Steuermindereinnahmen einher, und sie kann gravierende Verteilungseffekte haben. Eine andere grundsätzliche Lösung der Problematik bei inländischen Investitionen besteht in der Integration von Einkommen- und Körperschaftsteuer. Für grenzüberschreitende Sachverhalte ist diese Lösung indes nur mit Einschränkungen anwendbar; im Grundsatz wäre hierfür eine global abgestimmte Regelung erforderlich.

Vor diesem Hintergrund werden als praktikable Lösungen in der Literatur die Einführung einer Zinsbereinigung für Kapitalgesellschaften (ACE) und die generelle Untersagung des Zinsabzugs (CBIT) diskutiert. Wie oben dargelegt wurde, spricht sich die EU-Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag vom 25.10.2016 für eine Implementierung einer besonderen zuwachsorientierten Variante der ACE aus.

#### **4. Was leisten die Vorschläge?**

In der Europäischen Union obliegt die Ausgestaltung des Steuersystems bei den direkten Steuern den Mitgliedstaaten, die entsprechend sehr unterschiedliche Regelungen aufweisen. Dies könnte zu einer Beeinträchtigung des europäischen Binnenmarktes führen, da die Investitionen je nach Herkunftsort des Kapitalgebers und Standort der Investition unterschiedlich belastet werden. Diese Belastungsunterschiede wirken sich in vielfältiger Weise auf das Spar- und Investitionsverhalten aus.<sup>14</sup> Solange sich die Steuersätze aber unterscheiden, würde dies auch gelten, wenn es zwischen den Ländern in den steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften keinerlei Unterschiede gäbe. Vor dem Hintergrund der Grundsatzentscheidung der Europäischen Verträge, die Zuständigkeit für die direkten Steuern und vor allem für die Einkommensteuer den Mitgliedstaaten zu überlassen, ist die

<sup>12</sup> Vgl. Buettner, T., Overesch, M., Wamser, G. (2012), The impact of thin-capitalization rules on the capital structure of multinational firms, *Journal of Public Economics* 96 (11-12), 930–938.

<sup>13</sup> Siehe hierzu Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2015.

<sup>14</sup> Die Literatur unterscheidet verschiedene Dimensionen, die einen verzerrungsfreien Kapitalmarkt sicherstellen: Kapitalexportneutralität, Kapitalimportneutralität und Kapitaleignerneutralität. Siehe z.B. Weisbach, D. A. (2015). The use of neutralities in international tax policy. *National Tax Journal*, 68(3), 635-652.

Wirkung der Ausgestaltung der harmonisierten steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften auf den europäischen Binnenmarkt daher zweitrangig; sie ist nur dann von Bedeutung, wenn eine der Grundfreiheiten verletzt ist, welche das europäische Recht garantiert.

Die Angleichung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften innerhalb der EU mag im Hinblick auf die steuerlichen Befolungs- und Verwaltungskosten bei derzeit 28 unterschiedlichen Steuersystemen zwar grundsätzlich sinnvoll erscheinen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Wirtschaftsstrukturen der Mitgliedstaaten gravierend unterscheiden und die nationalen Gesetzgeber unterschiedliche Wertungen in der Steuerpolitik vornehmen. Zudem unterscheiden sich die bestehenden Steuerstrukturen, so dass eine Vereinheitlichung mit unterschiedlichen Anpassungserfordernissen verbunden wäre. Dies wird insbesondere deutlich bei der für Deutschland wichtigen Behandlung der Personengesellschaften. Veränderungen bei der Körperschaftsteuer erfordern hier nicht nur wegen der Möglichkeiten für Steuergestaltungen, sondern auch wegen der Vermeidung von Benachteiligungen eines wesentlichen Teils des Unternehmenssektors Anpassungen im Bereich der persönlichen Einkommensteuer.

Eine ACE kann die gegenwärtig vorzufindende Bevorzugung der Fremdkapitalfinanzierung gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung bei Kapitalgesellschaften weitestgehend beseitigen.<sup>15</sup> Allerdings sind damit weitreichende Eingriffe in die Systeme der Einkommensbesteuerung in den Mitgliedstaaten verbunden. Eine ACE erfordert eine Abkehr von den tradierten Prinzipien der Einkommensbesteuerung. Sie wäre ein Einstieg in eine konsumorientierte Einkommensbesteuerung. Betroffen wäre nicht nur die Unternehmensbesteuerung, sondern die Besteuerung sämtlicher Kapitaleinkommen wie etwa Erträge aus privaten Kapitalanlagen einschließlich der Vermietungs- und Verpachtungseinkünfte sowie der privaten Altersvorsorge. Dies hat auch Konsequenzen für die Verteilungswirkungen der Besteuerung. Ob solche Eingriffe in die Einkommensteuer von den Mitgliedstaaten akzeptiert würden, ist fraglich. Auch die EU-Kommission selbst hat in der Vergangenheit immer wieder betont, dass die Einkommensteuer in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten falle.<sup>16</sup> Hier besteht ein offener Konflikt zwischen der Kompetenzzuordnung und dem vorgelegten Richtlinienentwurf vom Oktober 2016.

Darüber hinaus mindert sich – isoliert betrachtet – durch den fiktiven Eigenkapitalzinsabzug die körperschaftsteuerliche Bemessungsgrundlage. Dies kann erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge haben, insbesondere wenn der fiktive Eigenkapitalzinsabzug auch auf Personengesellschaften ausgeweitet würde und unterschiedliche Tarife für Gewinne und Zinsen zur Anwendung kämen. Die Problematik wird deutlich, wenn man unterstellt, dass entsprechende Steuermindereinnahmen durch eine Erhöhung der tariflichen Sätze der Unternehmenssteuern kompensiert werden. Dies würde die steuerliche Standortattraktivität für hoch rentable Investitionen in den EU-Mitgliedstaaten verschlechtern.<sup>17</sup>

Im Hinblick auf grenzüberschreitende Sachverhalte könnten sich durch einen auf den EU-Raum begrenzten fiktiven Eigenkapitalzinsabzug unter Umständen neue Möglichkeiten

<sup>15</sup> Vgl. Spengel, C., Heckemeyer, J.H., Nicolay, K. et al. (2016), a.a.O. (FN 11).

<sup>16</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss: „Steuerpolitik in der Europäischen Union – Prioritäten für die nächsten Jahre, KOM(2001) 260 endg. vom 23.5.2001.

<sup>17</sup> Vgl. Spengel, C., Heckemeyer, J.H., Nicolay, K. et al. (2016), a.a.O. (FN 11). Zu einer Folgenabschätzung für Deutschland vgl. Finke, K., Heckemeyer, J.H., Spengel, C. (2014), Assessing the impact of introducing an ACE regime: A behavioural corporate microsimulation analysis for Germany, ZEW-Discussion Paper Nr. 14-033.

ergeben, die konzerninterne Finanzierung für steuerplanerische Zwecke zu nutzen. Zwar soll die EU-Kommission ermächtigt werden, Vorschriften gegen Steuervermeidung zu schaffen (etwa für Darlehen innerhalb von Unternehmensgruppen), jedoch ist unklar, inwieweit diese wirksam werden. Denn unter einem ACE-Regime sind unternehmerische Zinseinkünfte in Höhe der festgesetzten Verzinsung des Eigenkapitals von der Körperschaftsteuer befreit. Damit eignet sich ein solches Regime insbesondere für die Bündelung weltweiter, konzernweiter Finanzierungsaktivitäten innerhalb der EU. Der EU-Raum wäre somit für die Ansiedelung von konzernweiten Finanzierungsgesellschaften besonders attraktiv. Allerdings könnte dies auch steuerliche Abwehrmaßnahmen von Drittstaaten provozieren, beispielsweise durch die Erhebung von Quellensteuern auf in die EU abfließende Zinszahlungen.<sup>18</sup> Dadurch würde das Steueraufkommen den Drittstaaten zufließen; die Erhebung von Quellensteuern ist ein lange bekanntes Instrument zur Austrocknung von „Steuroasen“.

In Deutschland ist die steuerliche Verletzung der Finanzierungsneutralität insbesondere seit der Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 besonders ausgeprägt.<sup>19</sup> Wie ausgeführt, wäre es sinnvoll, Maßnahmen zur Beseitigung des „*Debt Bias*“ nicht im Rahmen einer europaweit harmonisierten steuerlichen Bemessungsgrundlage vorzusehen, sondern die Problematik auf nationaler Ebene anzugehen. Dies könnte beispielsweise im Rahmen der persönlichen Einkommensbesteuerung der Kapitalgeber geschehen.<sup>20</sup> In Betracht käme etwa eine Entlastung von Dividenden auf Ebene der Anteilseigner durch eine duale Einkommensteuer. Dagegen wäre eine Abschaffung der Abgeltungsteuer keine adäquate Maßnahme zur Milderung des „*Debt Bias*“, da dadurch die Kapitalkosten der Eigenkapitalfinanzierung noch weiter steigen würden<sup>21</sup>

Im Hinblick auf steuerliche Hindernisse für Start-Up-Unternehmen und damit für den Venture Capital Markt ist zudem nicht klar, ob die Diskriminierung der Eigenkapitalfinanzierung das größte steuerliche Hindernis darstellt. Besonders problematisch erscheinen Einschränkungen beim steuerlichen Verlustabzug. In Deutschland betrifft dies etwa die Mindestbesteuerung im Rahmen des Verlustvortrags (§ 10d Abs. 2 EStG) und den Untergang von Verlustvorträgen beim Gesellschafterwechsel (§ 8c KStG). Letzteres ist von Bedeutung etwa beim Börsengang von Start-Ups, die Verlustvorträge ausweisen. Der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission für eine GKKB vom Oktober 2016 adressiert beide Punkte. Vorgeschlagen wird, den Verlustvortrag weder zeitlich noch betragsmäßig einzuschränken sowie von einem Untergang von Verlustvorträgen beim Gesellschafterwechsel abzusehen.<sup>22</sup> Auch solche Maßnahmen sollten auf nationaler Ebene geprüft und ggf. umgesetzt werden. Mit dem neu geschaffenen § 8d KStG, der unter bestimmten Voraussetzungen Verluste auch bei einem Gesellschafterwechsel erhält (fortführungsgebundener Verlustvortrag), hat Deutschland bereits entsprechend reagiert.

<sup>18</sup> Vgl. bereits Schreiber, U. (1998), Internationale Mobilität von Steuerbasen – Ist nationale Steuerpolitik noch möglich? in: Krause-Junk, G., Steuersysteme der Zukunft, 29ff.

<sup>19</sup> Vgl. Spengel, C./Bergner, S.M. (2015), Investitionswirkungen der deutschen Unternehmensbesteuerung im internationalen Vergleich. Eine Analyse vor dem Hintergrund der Steuerreformen 2001 und 2008 unter Berücksichtigung grenzüberschreitender Investitionen, Arbeitspapiere des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 5/2015.

<sup>20</sup> Vgl. Sachverständigenrat/MPI/ZEW (2006), Reform der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung durch die Duale Einkommensteuer, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Band 79.

<sup>21</sup> Vgl. Fuest, C., Spengel, C. (2016), Wirtschaftsdienst, S. 83ff.

<sup>22</sup> Vgl. Spengel, C., Zöllkau, Y. (2012), Common Corporate Tax Base (CC(C)TB) and determination of taxable income. An international comparison, S. 81ff.

## 5. Schlussfolgerungen

Die EU-Kommission hat im Oktober 2016 ihren Richtlinienvorschlag aus dem Jahr 2011 für eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) zurückgenommen und durch einen Richtlinienvorschlag für eine gemeinsame Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKB) ersetzt, der unter anderem einen Abzug fiktiver Eigenkapitalzinsen vom steuerpflichtigen Gewinn vorsieht.

Der Beirat kommt diesbezüglich zu folgenden Schlussfolgerungen:

(1) Von der Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), die von der EU-Kommission erstmals im Jahr 2011 und dann erneut im Jahr 2016 vorgeschlagen wurde, rät der Beirat mit Verweis auf sein Gutachten aus dem Jahr 2007 ab. Die darin aufgeführten Vorbehalte gelten weiterhin fort.

(2) Der im Richtlinienvorschlag vorgesehene Abzug von fiktiven Zinsen für Eigenkapital würde der steuerlichen Bevorzugung von Fremd- gegenüber Eigenkapital entgegenwirken. Damit wäre indes ein Wechsel von der tradierten Einkommensbesteuerung hin zu einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung verbunden. Dies stellt einen Eingriff in die Einkommensteuersysteme der Mitgliedstaaten von erheblicher Tragweite dar.

(3) Die mit dem Richtlinienvorschlag verbundenen weitreichenden Eingriffe in die nationalen Systeme der Einkommensbesteuerung verstoßen gegen die bestehende Zuordnung der steuerlichen Kompetenzen innerhalb der EU. Insbesondere die Entscheidung über den Abzug fiktiver Eigenkapitalzinsen muss den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

(4) Gleichwohl ist der deutsche Gesetzgeber gefordert, die steuerliche Benachteiligung der Eigenkapitalfinanzierung zu reduzieren. Hierfür existieren seit langem entsprechende Vorschläge für eine umfassende Reform.



**Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats  
beim Bundesministerium der Finanzen (Stand: Juli 2017)**

Prof. Dr. Thies Büttner (Vorsitzender)	Nürnberg-Erlangen
Prof. Dr. Marcel Thum (Stellv. Vorsitzender)	Dresden
Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Dr. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, PhD	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Clemens Fuest	München
Prof. Dr. Heinz Grossekketter	Münster/W.
Prof. Dr. Günter Hedtkamp	München
Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke	Berlin
Prof. Dr. Joachim Hennrichs	Köln
Prof. Dr. Johanna Hey	Köln
Prof. Dr. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Dr. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Dr. Kai A. Konrad	München
Prof. Dr. Jan Pieter Krahen	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Gerold Krause-Junk	Hamburg
Prof. Dr. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Rolf Peffekoven	Mainz
Prof. Dr. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Dr. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Dr. Nadine Riedel	Bochum
Prof. Jörg Rocholl, PhD	Berlin
Prof. Dr. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Dr. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Dr. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Dr. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Dr. Klaus Stern	Köln
Prof. Dr. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dr. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M
Prof. Dr. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Wiegand	Regensburg
Prof. Volker Wieland, PhD	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Dr. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn