

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/10231 –**

### **Fehlende Evaluation der Zinsschranke**

Die sogenannte Zinsschranke wurde im Zuge der Unternehmenssteuerreform 2008 eingeführt. Durch sie soll international agierenden Konzernen eine Gewinnverlagerung über Fremdfinanzierung ins Ausland erschwert werden. Sie ist damit auch ein Beitrag, um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung von rein national agierenden Unternehmen gegenüber internationalen Konzernen zu gewährleisten, die mehr Steuergestaltungsspielraum haben.

Eine Evaluation der Aufkommenswirkung und der Wirksamkeit einzelner Änderungen der Unternehmenssteuerreform steht bisher aus. Obwohl die Bundesregierung wenig bis keine Kenntnisse über die Wirkung der Reform hat (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/2696), wurden im Laufe der Legislatur einzelne Instrumente der Unternehmenssteuerreform überarbeitet und abgemildert (etwa die Zinsschranke oder die Regelungen zur Besteuerung bei Funktionsverlagerungen). Auch im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages konnte die Bundesregierung nicht mit Daten belegen, warum einzelne Änderungen für notwendig erachtet wurden. Zudem fehlen unabhängige Informationen über mögliche, auch ungewollte (Neben-)Wirkungen, die durch die Unternehmenssteuerreform 2008 entstanden sind.

Neben der fehlenden Evaluation gibt es weitere offene Fragen zur Zinsschranke. So stellen verschiedene Finanzgerichte die Verfassungsmäßigkeit der Zinsschranke in Frage. Außerdem tangieren die Pläne einer möglichen europäischen Harmonisierung der Unternehmenssteuern auch das Instrument der Zinsschranke.

### **Vorbemerkung der Bundesregierung**

Die Fragen betreffen im Wesentlichen die Erkenntnisse der Bundesregierung zu der mit der Unternehmensteuerreform 2008 eingeführten Zinsschranke. Die Zinsschranke hat die bisherige Regelung zur Gesellschafterfremdfinanzierung (§ 8a des Körperschaftsteuergesetzes a. F.) ersetzt. Die Zinsschranke soll insbesondere verhindern, dass mittels übermäßiger Fremdkapitalfinanzierung in Deutschland erwirtschaftete Erträge ins Ausland transferiert werden und die gezahlten Zinsen die deutsche Steuerbemessungsgrundlage mindern. Sie soll

die Eigenkapitalausstattung deutscher Konzerngesellschaften erhöhen und einen Anreiz setzen, in Deutschland erwirtschaftete Gewinne auch hier zu versteuern. Da mit der Zinsschranke Neuland beschritten wurde, hat der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung gebeten, die Zinsschranke nach deren Einführungen zu evaluieren (Bundestagsdrucksache 16/5491 vom 24. Mai 2007).

Als das Unternehmensteuerreformgesetz 2008 im Jahr 2007 verabschiedet wurde, waren das Ausmaß und die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht absehbar. Um krisenverschärfenden Wirkungen einzelner Maßnahmen entgegenzuwirken, hat der Gesetzgeber u. a. auch die Zinsschranke zeitnah durch das Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung und das Wachstumsbeschleunigungsgesetz angepasst. Dabei wurde die Freigrenze dauerhaft auf 3 Mio. Euro erhöht, ein EBITDA-Vortrag eingeführt und der Toleranzrahmen für den sog. Eigenkapital-Escape von einem auf zwei Prozentpunkte verdoppelt.

Das Bundesministerium der Finanzen hat in Zusammenarbeit mit den Bundesländern unmittelbar nach Einführung der Zinsschranke die für die Evaluation erforderlichen Maßnahmen eingeleitet. Grundlage für die Evaluation ist eine sorgfältige Auswertung der Veranlagungsdaten, insbesondere der Körperschaftsteuer. Die hierzu erforderlichen statistischen Daten zur Wirkungsanalyse der Zinsschranke stehen aufgrund der Fristen für die Erklärungsabgabe, der Veranlagung und den notwendigen Vorlaufzeiten zur Aufbereitung der Daten allerdings erst frühestens fünf Jahre nach Ende des jeweiligen Veranlagungszeitraums zur Verfügung. Zudem setzen bestimmte Evaluierungsziele – etwa die Untersuchung von Anpassungsreaktionen der Unternehmen – eine Auswertung über mehrere Veranlagungszeiträume voraus. Bei der Zinsschranke ist im Übrigen davon auszugehen, dass Fälle vielfach erst im Rahmen der Betriebsprüfungen aufgegriffen werden, so dass für den Veranlagungszeitraum 2008 zumindest vier Bearbeitungsjahre der Finanzämter (2009 bis 2012) bei der Evaluation ausgewertet sein müssen, um belastbare Ergebnisse zu erhalten. Somit werden belastbare Daten zur Zinsschranke für den Veranlagungszeitraum 2008 voraussichtlich erst im Jahr 2013 zur Verfügung stehen. Für die ab dem Veranlagungszeitraum 2010 wirkenden Gesetzesänderungen – insbesondere die Einführung des EBITDA-Vortrags – werden steuerstatistische Daten erst entsprechend später zur Verfügung stehen.

1. Wann wird die Evaluierung der Zinsschranke abgeschlossen sein (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/2696, Antwort zu den Fragen 2, 5 und 8), und wann werden die Ergebnisse oder Zwischenergebnisse der Evaluierung veröffentlicht werden?

Aus den in der Vorbemerkung der Bundesregierung dargestellten Gründen liegen erste belastbare Daten frühestens 2013 vor, die allerdings noch keine umfassende Evaluation der Zinsschranke ermöglichen. Daher kann ein konkreter Zeitpunkt für die Vorlage des vom Deutschen Bundestag (Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 24. Mai 2007, Bundestagsdrucksache 16/5491) angeforderten Berichts bzw. eines Zwischenberichts zur Evaluierung der Zinsschranke derzeit nicht benannt werden.

2. Auf Basis welcher Erkenntnisse und Daten wurden die in dieser Legislatur getätigten Änderungen an der Zinsschranke und der Funktionsverlagerung vorgenommen?

Die Änderungen an der Zinsschranke wurden auf der Grundlage der Erkenntnisse und Annahmen bei Einführung der Regelung im Jahr 2008 vorgenom-

men. Die Änderungen in dieser Legislaturperiode sollten ausweislich der Gesetzesbegründung (Fraktionsentwurf der CDU/CSU und FDP zum Wachstumsbeschleunigungsgesetz, Bundestagsdrucksache 17/15) sicherstellen, dass kleine und mittlere Unternehmen nicht von der Zinsschranke betroffen sind und so in konjunkturell schwierigen Zeiten entlastet und gestärkt werden.

Die Änderungen der Regelungen zur Funktionsverlagerung durch das EU-Vorgabengesetz erfolgten zur Umsetzung des Anliegens aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, um befürchtete nachteilige Auswirkungen der Regelungen zur Funktionsverlagerung auf den Forschungs- und Entwicklungsstandort Deutschland zu vermeiden (Bundestagsdrucksache 17/939).

3. Hält die Bundesregierung die Verfügbarkeit von steuerstatistischen Daten fünf Jahre nach Veranlagungszeitraum für angemessen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/2696, Antwort zu Frage 1)?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Erhebung von speziellen steuerstatistischen Daten im Spannungsfeld zwischen Steuervereinfachung, Bürokratieabbau, Verringerung des Erklärungsaufwands für die Steuerpflichtigen und dem Interesse an einer aussagekräftigen Gesetzesfolgeabschätzung liegt.

4. Liegen der Bundesregierung mittlerweile Erkenntnisse vor, wie viele Unternehmen von der Zinsschranke betroffen sind (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/2696, Antwort zu den Fragen 6 und 7) (bitte nach Unternehmen, die Steuern abführen und Unternehmen, die die Escapeklauseln nutzten, aufschlüsseln)?

Belastbare steuerstatistische Daten für den Veranlagungszeitraum 2008 liegen aus den oben genannten Gründen bislang nicht vor.

5. Hält die Bundesregierung die bürokratische Belastung von Unternehmen, die die Escapeklauseln nutzen, für vertretbar, und liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, wie hoch dieser bürokratische Aufwand zu beziffern ist?

Nach Auffassung der Bundesregierung werden Unternehmen, die eine der Ausnahmeregelungen (sog. Escape) der Zinsschranke nutzen, bürokratisch nicht übermäßig belastet. Dem jeweiligen Unternehmen sind sowohl die Höhe des Zinssaldos als auch die Konzernzugehörigkeit bekannt. Der Eigenkapitalvergleich basiert im Grundsatz auf bei den Unternehmen vorhandenen handelsrechtlichen Konzern- und Einzelabschlüssen. Um die Inanspruchnahme der Escape-Klausel zu erleichtern, wurde außerdem durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz gezielt der Toleranzrahmen für den Vergleich des Eigenkapitals des Gesamtkonzerns mit dem der Konzerngesellschaft von einem auf zwei Prozentpunkte erhöht. Im Übrigen sind von dem Eigenkapital-Vergleich aufgrund der hohen Freigrenze nur wenige große Konzerngesellschaften betroffen.

Zur Bezifferung evt. Bürokratiekosten liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Ergebnisse der aktuellen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW) zum Thema Zinsschranke (vgl. DIW-Wochenbericht 19/2012, DIW-Wochenbericht 25/2012), nach denen das Instrument Zinsschranke wirksam Gewinnverlagerung über Fremdfinanzierung verhindert?

Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, die die Annahme des DIW bestätigen, dass eine Gewinnverlagerung vorwiegend in Niedrigsteuerländer erfolgt?

Die Bundesregierung wird vor dem Hintergrund, dass die Evaluation der Zinsschranke durch die Finanzverwaltung noch nicht abgeschlossen ist, die beiden genannten Veröffentlichungen nicht kommentieren.

7. Hält die Bundesregierung die Einführung einer ähnlichen Regelung wie die Zinsschranke für sinnvoll, um Gewinnverlagerungen über andere Instrumente wie etwa Leasing oder Lizenzgebühren wirksam einzuschränken (bitte ausführlich begründen)?

Die Bundesregierung hält die genannten Instrumente grundsätzlich für geeignet, um Gewinnverlagerungen zu verhindern. Die Einführung solcher Instrumente wurde auch bereits im Rahmen des Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 erwogen. Im Hinblick darauf, dass mit der Zinsschranke Neuland betreten wurde, sollten aber zunächst die Erfahrungen mit der Zinsabzugsbeschränkung abgewartet werden.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Ergebnisse von betriebswirtschaftlichen Studien zum Thema Zinsschranke (vgl. etwa Herzig/Lochmann/Liekenbrock: Die Zinsschranke im Lichte einer Unternehmensbefragung, DB 12/2008, S. 593 bis 602 oder Blaufus/Lorenz: Wem droht die Zinsschranke?, ZfB 79/2009, S. 503 bis 526), nach denen die Zinsschranke unternehmerische Entscheidungen beeinflussen kann?  
  
Liegen der Bundesregierung z. B. Erkenntnisse vor, ob Unternehmen sich aufspalten, um unter die auf 3 Mio. Euro angehobene Freigrenze zu fallen?
9. Welche Auswirkungen haben die Regelungen zur Zinsschranke nach Erkenntnissen der Bundesregierung auf die Finanzierungskosten der betroffenen Unternehmen?
10. Welche Auswirkungen haben die Regelungen zur Zinsschranke nach Erkenntnissen der Bundesregierung auf die Investitionstätigkeit der betroffenen Unternehmen?
11. Sind nach Erkenntnissen der Bundesregierung einzelne Branchen stärker von der Zinsschrankenregelung betroffen, weil sie höhere Anteile an Fremdfinanzierungen aufweisen?  
  
Welche Branchen sind das, und sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, um die Belastung abzumildern?
12. Unternehmen welcher Gesellschaftsform oder -struktur sind nach Erkenntnissen der Bundesregierung von der Zinsschranke betroffen?
13. Unternehmen mit welcher Beteiligungsstruktur (Inland oder Ausland) sind nach Erkenntnissen der Bundesregierung von der Zinsschranke betroffen?

Die Fragen 8 bis 13 werden zusammen beantwortet.

Die Fragen sind Gegenstand der laufenden Evaluation der Zinsschranke, so dass der Bundesregierung zum derzeitigen Zeitpunkt keine belastbaren Aussagen zu den gestellten Fragen möglich sind. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

14. Unternehmen welcher Größenordnung sind nach Erkenntnissen der Bundesregierung von der Zinsschranke betroffen?

Da aufgrund der Freigrenze nur Unternehmen betroffen sind, deren Zinsaufwand nach Abzug der Zinserträge mindestens 3 Mio. Euro beträgt, dürfte sichergestellt sein, dass kleine und mittlere Unternehmen nicht von der Zinsschranke betroffen sind.

15. In welchen anderen OECD-Staaten (OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) gibt es nach Erkenntnissen der Bundesregierung ähnliche steuerliche Regelungen wie die Zinsschranke?

Die Bundesregierung hat keinen vollständigen Überblick über die Regelungen in den OECD-Mitgliedsstaaten.

Italien hat nach den Erkenntnissen der Bundesregierung eine der Zinsschranke vergleichbare Regelung. Dänemark führt nach den der Bundesregierung vorliegenden Quellen eine mehrstufige Prüfung durch, wobei der Abzug von Zinsaufwendungen – einschließlich solcher auf Bankendarlehen – u. a. in Abhängigkeit vom Einkommen ermittelt wird. Mehrere Länder (z. B. USA, Frankreich, Niederlande) haben in ihren Regelungen einzelne der Zinsschranke vergleichbare Elemente, z. B. die Abhängigkeit des Zinsabzugs vom sog. EBITDA/EBIT, die Einbeziehung von Fremdfinanzierungen durch Dritte (z. B. Banken) oder den Vergleich der Eigenkapitalquote des Gesamtkonzerns mit derjenigen des Konzernunternehmens.

16. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus finanzgerichtlichen Urteilen zur Zinsschranke, die die Verfassungsmäßigkeit der Regelung bzw. einzelner Aspekte der Zinsschranke infrage stellen (vgl. Bundesfinanzhof, Beschluss vom 13. März 2012, I B 111/11, FG Brandenburg Beschluss vom 13. Oktober 2011, 12 V 120879/11, FG München, Beschluss vom 14. Dezember 2011, 7 V 2442/11)?

Die Bundesregierung hat keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Zinsschranke.

Alle in der Frage genannten Beschlüsse sind in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergangen und beschränken sich auf eine summarische Prüfung. Die Entscheidungen in den Hauptsacheverfahren sind abzuwarten.

Das FG Berlin-Brandenburg stützt seine Entscheidung vom 13. Oktober 2011 (– 12 V 12089/11 –) im Wesentlichen auf Fundstellen in der Literatur. Der I. Senat des BFH hat die grundsätzliche Frage einer Verfassungswidrigkeit – Verletzung objektives Nettoprinzip – nicht entschieden, sondern lediglich zu einem Unterfall des Drittrückgriffs bei der Gesellschafterfremdfinanzierung des § 8a Absatz 2 des Körperschaftsteuergesetzes (KStG) bei einem nicht konzernzugehörigen Unternehmen Stellung genommen (Beschluss vom 13. März 2012 – I B 111/11 –). Das FG München hat bislang die Verfassungsmäßigkeit der Zinsschranke nicht in Frage gestellt und in zwei Verfahren (Beschlüsse vom 1. Juli 2010 – 1 V 272/09 – und vom 1. Juni 2011 – 7 V 822/11 –) die Anträge auf Aussetzung der Vollziehung abgelehnt. In dem genannten Verfahren

vom 14. Dezember 2011 – 7 V 2442/11 – ging es um die Konzernzugehörigkeit eines Betriebs. Aussagen zur Verfassungswidrigkeit sind in dem Beschluss des FG München nicht enthalten.

17. Ist die Zinsschranke nach Meinung der Bundesregierung mit der europäischen Zins-Lizenz-Richtlinie vereinbar?

Ja.

18. Hält die Bundesregierung die Zinsschranke für ein Instrument, das im Zuge einer europaweiten Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung (vgl. Vorschläge zur Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage in der EU oder im Grünbuch BRD-Frankreich zur Konvergenz der Unternehmensbesteuerung) weiter Bestand haben kann und sollte?

Ja.



