

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Straetmanns, Fabio De Masi, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/31561 –**

Legale Steuervermeidung und Versuche der Bundesregierung, diese zu unterbinden

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit Jahren ist bekannt, dass Unternehmen Kredite mit marktunüblich hohen Zinsen an Tochter- oder Muttergesellschaften vergeben, um ihre Steuerlast zu reduzieren. Im Falle von Immobilienkonzernen bedeutet dies konkret: Den Einnahmen aus Vermietungen werden in Deutschland hohe Zinsaufwendungen gegenübergestellt, um die Steuern zu reduzieren. In mehreren Schritten wandern so die Mieteinnahmen auf die Virgin Islands oder in andere Steueroasen (siehe z. B. https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/dossiers/wemgehört/wgds_ottweiler_mieten_karibikinsel_share_deals_100.html). Unterstellt man dem Gesetzgeber, ein Interesse an einer gewissen Fairness des Steuersystems zu haben, so scheint es zumindest erklärungsbedürftig, warum die Offenlegungen solcher Tricks der Steuervermeidung nicht umgehend dazu führen, dass man gesetzgeberisch tätig wird und diese Lücken geschlossen werden. Noch dazu, wenn Nachbarstaaten seit Jahren praktikable Lösungen für dieses Problem gefunden haben, siehe beispielsweise Frankreich, das Firmen nur die steuerliche Absetzung von Zinszahlungen in einem gewissen Korridor um den aktuell marktüblichen Zinssatz erlaubt (siehe z. B. https://sven-giegold.de/wp-content/uploads/2020/09/200929_Taxing-real-estate-income-the-role-of-Luxembourg_final.pdf, S. 12 oder <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5505-PGP.html?identifiant=BOI-BIC-CHG-50-50-30-20210106>).

Innerhalb Europas gilt nach Ansicht der Fragesteller insbesondere Luxemburg als Steueroase. Allein im Jahr 2020 wurden dort rund 10 000 Firmen gegründet – eine enorme Zahl, wenn man die Einwohnerinnen- und Einwohnerzahl Luxemburgs, von gut 600 000 Menschen mitberücksichtigt (siehe z. B. <https://www.sueddeutsche.de/politik/openlux-luxemburg-steueroase-steuern-steuersatz-1.5198694>). Auch wenn die Gründung von Unternehmen nicht grundsätzlich problematisch ist, so ist die schiere Anzahl doch nach Ansicht der Fragesteller ein starkes Indiz dafür, dass Luxemburg nach wie vor ein aus steuerlicher Sicht enorm attraktiver Ort für Unternehmen ist.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Um Gewinne eines inländischen Unternehmens auf ein konzernzugehöriges Unternehmen im niedriger besteuerten Ausland zu verlagern, werden zum Teil auch überhöhte Zinszahlungen auf konzernintern vergebene Kredite vereinbart. Im deutschen Steuerrecht existieren jedoch bereits wirkungsvolle Instrumente, um diese Verschiebung von Gewinnen zu verhindern und den Betriebsausgabenabzug im Rahmen der steuerlichen Einkommensermittlung auf den angemessenen Rahmen zu begrenzen.

So ist der fremdunübliche Teil der Zinszahlungen regelmäßig als verdeckte Gewinnausschüttung im Sinne des § 8 Abs. 3 Satz 2 Körperschaftsteuergesetz (KStG) zu qualifizieren und bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens dem handelsrechtlichen Gewinn wieder hinzuzurechnen. Daneben stellen die Regelungen zu den Verrechnungspreisen nach § 1 Aussensteuergesetz (AStG) ein weiteres wichtiges Instrument zur Korrektur von fremdunüblichen Zinssätzen dar.

Zu diesen Instrumenten zählt auch die Zinsschranke gemäß § 4h Einkommensteuergesetz (EStG), die ein wirkungsvolles Mittel zur Bekämpfung von Gewinnverlagerungen mittels Zinsen darstellt. Die Zinsschranke wurde nach ihrer Einführung in Deutschland auch von anderen Ländern übernommen, wird mittlerweile von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) empfohlen und gehört zum Mindeststandard der europäischen Anti-Steuervermeidungsrichtlinie (sogenannte „Anti Tax Avoidance Directive – ATAD“).

1. In wie vielen Fällen waren seit 2014 konzerninterne Zinszahlungen (etwa aufgrund von Verdacht auf marktunübliche Kreditkonditionen) Gegenstand von Verständigungsverfahren zwischen Deutschland und einem anderen Staat (bitte Angaben pro Jahr aufschlüsseln)?

In wie vielen Fällen davon handelte es sich um

- a) kreditnehmende Unternehmen, die in Deutschland steuerpflichtig waren,
- b) kreditnehmende Unternehmen, die in der EU steuerpflichtig waren,
- c) kreditnehmende Unternehmen, die in Luxemburg steuerpflichtig waren,
- d) kreditnehmende Unternehmen, die weltweit, aber außerhalb der EU steuerpflichtig waren?

2. In wie vielen Fällen waren seit 2014 konzerninterne Zinszahlungen (etwa aufgrund von Verdacht auf marktunübliche Kreditkonditionen) nach Kenntnis der Bundesregierung Gegenstand von Gerichtsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, und wie sind diese Verfahren ausgegangen (bitte Angaben pro Jahr aufschlüsseln)?

In wie vielen Fällen davon handelte es sich um

- a) kreditnehmende Unternehmen, die in Deutschland steuerpflichtig waren,
- b) kreditnehmende Unternehmen, die in der EU steuerpflichtig waren,
- c) kreditnehmende Unternehmen, die in Luxemburg steuerpflichtig waren,
- d) kreditnehmende Unternehmen, die weltweit, aber außerhalb der EU steuerpflichtig waren?

3. In welchen fünf Wirtschaftssektoren fanden sich nach Kenntnis der Bundesregierung die nach Anzahl meisten Fälle von marktunüblich hohen Zinsen bei Kreditvergaben in den jeweiligen Jahren?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammen beantwortet.

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor. Der Vollzug der Steuergesetze liegt in der Zuständigkeit der Länder. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist daher regelmäßig nicht an den Gerichtsverfahren vor den Finanzgerichten beteiligt, sondern unterstützt in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung die am Verfahren beteiligte Landessteuerbehörde und tritt gegebenenfalls dem Revisionsverfahren vor dem Bundesfinanzhof bei.

4. Unternehmen Behörden der Bundesregierung laufend Untersuchungen, um konkrete Fälle von marktunüblichen Zinsen zu identifizieren?
 - a) Wenn ja, seit wann?
 - b) Welche Behörden ermitteln mit jeweils wie vielen Vollzeitäquivalenten?
 - c) Welche Methoden werden jeweils eingesetzt?

Der Vollzug der Steuergesetze liegt in der Zuständigkeit der Länder. Soweit die Überprüfung der Finanzierungsbeziehungen eines Unternehmens Teil von Außenprüfungen ist, kann es zu einer Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung im Bundeszentralamt für Steuern kommen. Eine nach Prüfungsgegenständen und -feststellungen gesonderte statistische Erfassung erfolgt nicht.

5. Welche konkreten Schritte hat die Bundesregierung seit Bekanntwerden der LuxLeaks 2014 unternommen, um auf europäischer Ebene, ebenso wie auf bilateraler Ebene, Abkommen zu erreichen, die die Möglichkeiten der Steuerflucht zumindest reduziert?
 - a) Hat die Bundesregierung konkrete Schritte gegen Möglichkeiten zur Steuerflucht im Allgemeinen unternommen?
Wenn ja, welche?
 - b) Hat die Bundesregierung konkrete Schritte gegen Steuerreduzierungsmodelle in Verbindung mit Luxemburg unternommen?
Wenn ja, welche?
 - c) Wie wird der Erfolg der Maßnahmen bewertet, und welche Stelle prüft diesen Erfolg?

Die Bundesregierung engagiert sich seit Jahren intensiv bei der Bekämpfung der aggressiven Steuervermeidung multinationaler Unternehmen und hat durch ihr Engagement dazu beigetragen, dass wichtige Fortschritte erzielt werden konnten.

Beispiele dafür sind der erfolgreiche Abschluss des OECD/G20-Projekts gegen Gewinnkürzung und -verlagerung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS), die Überführung der BEPS-Empfehlungen in das europäische und nationale Steuerrecht sowie die Vereinbarung globaler Standards für Transparenz in Gestalt des steuerlichen automatischen Informationsaustauschs. Zur Überwachung der Umsetzung durch die Staaten und zur Weiterentwicklung der internationalen Zusammenarbeit wurde auf Ebene der OECD mit dem „Inclusive Framework on BEPS“ ein neues Gremium geschaffen, an dem Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer gleichberechtigt teilnehmen.

Die Schlagkräftigkeit des „Inclusive Framework on BEPS“ konnte zuletzt durch die internationale Einigung zur Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung (zum sog. Zwei-Säulen-Projekt) vom 1. Juli 2021 unter Beweis gestellt werden. Die Einigung umfasst unter der ersten Säule Anpassungen bei der Verteilung von Besteuerungsrechten an den Gewinnen multinationaler Großkonzerne indem die Besteuerung stärker mit der wirtschaftlichen Wertschöpfung im Marktstaat verknüpft wird. Die zweite Säule geht auf die Initiative des deutschen Finanzministers Olaf Scholz und seines französischen Kollegen Bruno Le Maire zurück und beinhaltet die Einführung einer globalen effektiven Mindestbesteuerung mit einem Steuersatz von mindestens 15 Prozent. Die globale effektive Mindestbesteuerung soll aggressiver Gewinnverlagerung und -kürzung multinationaler Unternehmen endgültig und nachhaltig die Grundlage entziehen. Die Einigung ist ein bedeutender Schritt zu mehr internationaler Steuergerechtigkeit. Nach gegenwärtigem Stand haben 132 (von 139) Mitglieder des „Inclusive Framework on BEPS“ zugestimmt. Die Ergebnisse wurden beim Treffen der G20-Finanzminister am 9. und 10. Juli 2021 in Venedig bestätigt.

Für eine konsistente und einheitliche Umsetzung der BEPS-Ergebnisse innerhalb Europas kommt der Europäischen Union eine bedeutende Rolle zu. Es wurden bereits einige BEPS-Empfehlungen durch EU-Richtlinien für die europäischen Mitgliedstaaten verbindlich umgesetzt.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3000) wurden insbesondere die beiden Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie vom 8. Dezember 2015 und 25. Mai 2016 hinsichtlich des automatischen Informationsaustausches von grenzüberschreitenden Steuervorbescheiden und Vorabverständigungen über Verrechnungspreisgestaltungen („Tax Rulings“ – DAC 3) und von länderbezogenen Berichten zwischen Steuerbehörden („Country-by-Country Reporting“ – DAC 4) umgesetzt. DAC 3 und DAC 4 beinhalten die BEPS-Empfehlungen, die der Stärkung der Transparenz zwischen den Steuerverwaltungen dienen. Dabei hat das Bekanntwerden der sog. „LuxLeaks“ dem Einigungsprozess auf EU-Ebene zum automatischen Informationsaustausch von Steuervorbescheiden weitere Dynamik verliehen.

Die Regelungen von DAC 4 verpflichten multinationale Unternehmensgruppen mit einem konsolidierten Umsatzerlös von über 750 Mio. Euro, bestimmte Unternehmenskennziffern in einem Bericht darzulegen. Diese Berichte werden seit 2017 von den Steuerverwaltungen untereinander ausgetauscht.

Im Übrigen verfügt Deutschland über robuste Regelungen zur Verhinderung unerwünschter Steuergestaltungen. Beispiele hierfür sind die Entstrickungsbesteuerung, die Zinsschranke, die Lizenzschranke und die Hinzurechnungsbesteuerung im Außensteuerrecht, die dazu beiträgt, steuerlich induzierte Verlagerungen von sogenannten passiven Einkünften ins niedrig besteuerte Ausland zu verhindern.

Im Hinblick auf das bilaterale Verhältnis zu Luxemburg gilt ein im Wesentlichen der deutschen DBA-Politik entsprechendes Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). Insbesondere muss nach diesem DBA Deutschland auf sein Besteuerungsrecht für bestimmte Einkünfte nicht verzichten, wenn diese in Luxemburg nicht tatsächlich besteuert werden (sogenannte „subject-to-tax-Klausel“). Ferner sieht dieses DBA vor, dass Deutschland nach Konsultation mit Luxemburg auf diplomatischem Weg Einkünfte, Vermögen oder Teile davon, für die laut DBA grundsätzlich die Methode der Steuerfreistellung vorgesehen ist, notifizieren kann, um in Folge die Methode der Steueranrechnung anzuwenden.

In der ATAD wurden EU-weit einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Umsetzung wichtiger BEPS-Empfehlungen geregelt. Soweit Deutschland noch keine den ATAD-Vorgaben entsprechenden Regelungen im nationalen Recht vorgesehen hatte, wurden diese mit dem Gesetz zur Umsetzung der Anti-Steuervermeidungsrichtlinie (ATAD-UmsG vom 25. Juni 2021, BGBl. I S. 2035) in das deutsche Steuerrecht implementiert.

Der Erfolg der Maßnahmen ergibt sich aus deren Zusammenwirken. Sie fördern die internationale Steuergerechtigkeit. Dabei sind die Maßnahmen grundsätzlich global ausgerichtet und zielen nicht auf einzelne EU-Mitgliedstaaten oder Drittstaaten ab.

6. Was unternimmt die Bundesregierung aktuell gegen überhöhte Kredite innerhalb von Firmennetzwerken, durch die die Investoren ihre Steuerlast in Deutschland nach Ansicht der Fragesteller stark senken?

Welche Schritte sind für die Zukunft geplant, um solche Kreditvergaben zu erschweren?

7. Wäre aus Sicht der Bundesregierung eine Regelung, wie sie z. B. in Frankreich existiert, wonach die Kreditvergabe innerhalb von Firmennetzwerken nur in einem vorgegebenen, am Marktzins orientierten Korridor zulässig ist (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller), auch für Deutschland geeignet?

Warum gibt es in Deutschland bisher keine solche Regelung?

Die Fragen 6 und 7 werden zusammen beantwortet.

Um Gewinnverschiebungen mittels konzerninterner Fremdfinanzierungen zu begegnen, gibt es bereits solide Regelungen. Dazu zählt die Zinsschranke, die ein wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung von Gewinnverlagerungen mittels Zinszahlungen darstellt.

Daneben stellen die Regelungen zur verdeckten Gewinnausschüttung gemäß § 8 Abs. 3 Satz 2 KStG und zu den Verrechnungspreisen gemäß § 1 AStG weitere wichtige Instrumente zur Korrektur von übermäßigen, in diesem Zusammenhang fremdunüblichen Zinssätzen dar. Zur Bestimmung des angemessenen Zinssatzes bei konzerninternen Finanzierungsbeziehungen existierten bis Ende 2019 keine international abgestimmten Standards. Im Jahr 2020 hat die OECD ein neues Kapitel X zur Behandlung von Finanztransaktionen in ihre Verrechnungspreisleitlinien aufgenommen, das nunmehr einen international abgestimmten Standard setzt. Auch die Vereinten Nationen haben sich im Rahmen ihres Handbuchs zu Verrechnungspreisen im Jahr 2021 angeschlossen und Leitlinien zu Finanzierungsbeziehungen aufgenommen.

Um die Anwendung der internationalen Standards auch im Rahmen des (durch das Gesetz zur Modernisierung der Entlastung von Abzugsteuern und der Bescheinigung von Kapitalertragsteuer [Abzugsteuerentlastungsmodernisierungsgesetz – AbzStEntModG] überarbeiteten) § 1 des AStG zu sichern, hat das BMF mit einem am 14. Juli 2021 veröffentlichten Schreiben mit Verwaltungsgrundsätzen für Verrechnungspreise (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Internationales_Steuerrecht/Allgemeine_Informationen/2021-07-14-verwaltungsgrundsaeetze-verrechnungspreise.html; Veröffentlichung im BStBl. steht noch aus) nicht nur auf die Leitlinien der OECD verwiesen, sondern auch das neue Kapitel X zur Behandlung von Finanztransaktionen als Anlage aufgenommen.

8. Was schätzt die Bundesregierung, wie viele Steuermittel sie seit 2014 durch überhöhte Kredite innerhalb von Konzernen nicht eingenommen hat?

Sollten keine solchen Schätzungen angestellt worden sein, warum hält die Bundesregierung es nicht für nötig, eine entsprechende Datengrundlage zu schaffen, um abzuschätzen, ob eine Neuregelung notwendig ist?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor, da fremdunüblich überhöhte konzerninterne Finanzierungen aus den vorliegenden Bilanzstatistiken der Bundesbank nicht abgrenzbar sind.

Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 7 sowie 9 verwiesen.

9. Sieht die Bundesregierung durch die Ermöglichung von marktunüblich hohen Kreditvergaben innerhalb von Firmennetzwerken positive Effekte?

Wenn ja, welche?

Nein. Hingewiesen sei darauf, dass das deutsche Recht jedenfalls den Ansatz von fremdunüblich überhöhten Zinsen verbietet.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 hingewiesen.

10. Warum hat Deutschland die Vorgaben der EU-Richtlinie gegen Steuervermeidung (ATAD 2) so verspätet umgesetzt, und warum wurden die ursprünglich weiter gehenden Regelungen in zwischenzeitlich vorgelegten Entwürfen wieder entschärft (z. B. der Wegfall der Reformierung der Verrechnungspreisregelungen)?

Dem Kabinettsbeschluss zum Entwurf eines ATAD-UmsG am 24. März 2021 ging ein intensives Abstimmungsverfahren innerhalb der Bundesregierung voraus.

Die ursprünglich im Referentenentwurf eines ATAD-UmsG-E vorgesehene Neufassung der Verrechnungspreisregelungen wurde mit dem AbzStEntModG umgesetzt (Umsetzung der BEPS-Aktionspunkte 8-10). Vor allem aufgrund der Einfügung des Kapitels X in die Verrechnungspreisleitlinien der OECD ist die Regelung zu den Konzernfinanzierungen aus dem ATAD-UmsG-E (§ 1a AStG-E) in diesem Rahmen nicht mehr aufgenommen worden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu der Kleinen Anfrage BT-Bundestagsdrucksache 19/18057 vom 19. März 2021 hingewiesen.

Unter Berücksichtigung der neuen OECD-Leitlinien zu Finanztransaktionen können Finanzierungen im Konzern bereits nach den Grundregeln zum Fremdvergleichsgrundsatz (§ 1 AStG) in vielen Fällen in dem Sinne angepasst werden, wie das auch der mit dem ATAD-UmsG-E vorgeschlagene § 1a AStG-E vorsah. Darüberhinausgehende Regelungen sollten möglichst international abgestimmt sein, um Doppelbesteuerungen sowie anschließende Verständigungs- und Schiedsverfahren, in denen die Belastung der Steuerpflichtigen gegebenenfalls korrigiert werden muss, zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Prüfung weiterer nationaler wie internationaler Regelungsmöglichkeiten.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 verwiesen.

11. Wie oft hat die im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2008 eingeführte Zinsschranke nach Kenntnis der Bundesregierung bereits gegriffen (bitte nach Jahren, Fällen und Zinsvolumen auflisten)?
12. Welche jährlichen steuerlichen Zusatzeinnahmen hat die Zinsschranke nach Schätzung der Bundesregierung gebracht?
13. Warum wurde die in der Antwort zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 17/2696 angekündigte und vom Bundesrechnungshof 2020 erneut geforderte (<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2020-hauptband/einzelplanbezogene-pruefungsergebnisse/finanzverwaltung/2020-19>) Evaluation der Zinsschranke noch nicht vorgelegt, und wann ist damit zu rechnen?
14. Wie oft wurde nach Kenntnis der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Zinsschranke von der Escape-Klausel des § 4h Absatz 2 Buchstabe c des Einkommensteuergesetzes (EStG) Gebrauch gemacht?

Die Fragen 11 bis 14 werden zusammen beantwortet.

Der Bericht über die Evaluierung der Zinsschranke wurde dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 15. Dezember 2020 übermittelt. Dieser enthält auch folgende Daten zu den Mehr- und Mindereinnahmen, den Brutto- und Nettozinszahlungen, der Anzahl der von der Zinsschranke betroffenen Körperschaften sowie der Anzahl der Körperschaften, bei denen der Eigenkapital-Escape des § 4h Abs. 2 Buchstabe c EStG zur Anwendung kam:

Veranlagungszeitraum (ausschließlich Körperschaftsteuer)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	in Mio. Euro							
tatsächliche Steuerlast der belasteten Körper- schaften aus der Gewinnkorrektur der Zinsschrankenregelung	562,9	551,0	348,5	498,5	424,2	305,0	343,7	359,6
tatsächliche Steuerent- lastung der entlasteten Körperschaften (auf- grund Zinsvortrag)	—	-45,9	-268,5	-218,7	-264,1	-846,3	-228,7	-149,4
Summe	562,9	472,2	80,0	279,8	160,1	-541,3	115,0	210,2
Bruttozinszahlungen der betroffenen, Körperschaften	19.091,7	21.152,4	18.031,9	17.784,9	19.155,8	16.590,1	11.869,9	9.851,5
Nettozinszahlungen ,der betroffenen, Körperschaften	13.317,0	13.794,5	14.115,5	12.331,5	14.016,8	11.339,4	8.932,4	7.877,6
Betroffene Körper- schaften (Anzahl)	768	1.000	983	988	1.145	1.034	1.051	1.050
Escape-Klausel nach § 4h Abs. 2 Satz 1 Buchstabe c EStG (Anzahl)	—	—	80	104	110	94	86	89

Die genannten Daten enthalten naturgemäß nicht die Veränderung des Steueraufkommens, die sich durch die Verhaltensänderungen der Unternehmen infolge der Einführung der Regelungen zur Zinsschranke ergeben haben. Zum Volu-

men der Veränderung des Steueraufkommens liegen der Bundesregierung keine weiteren Erkenntnisse vor.

15. Sind der Bundesregierung genaue Zahlen oder zumindest Schätzungen bekannt, wie viele Immobilien in Deutschland Firmen gehören, die ihren Sitz in Luxemburg haben, und falls ja, um wie viele handelt es sich?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.