

## **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 14.04.2021 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung der Entlastung von Abzugsteuern und der Bescheinigung der Kapitalertragsteuer (Abzugsteuerentlastungsmodernisierungsgesetz – AbzStEntModG)**

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

### **Vorbemerkungen**

Der vorliegende Entwurf zum Abzugsteuerentlastungsmodernisierungsgesetz („AbzStEntModG“) enthält aus Sicht der Steuergerechtigkeit zwei wesentliche Teile. Das sind zum einen Regeln, die Steuerbetrug bei der Kapitalertragsteuer, z.B. bei den Cum-Ex-Modellen, erschweren sollen. Lösungsansätze für die durch die Einführung der Abzugsteuer für Kapitalerträge darüber hinaus entstandenen Steuerungerechtigkeiten enthält der Gesetzentwurf nicht. Zum anderen enthält das Gesetz Anpassungen der Regeln zur Bestimmung von Verrechnungspreisen für die internationale Abgrenzung von Unternehmenseinkünften (§1 AStG), die ursprünglich Teil des ATAD-Umsetzungsgesetzes („ATAD-UmsG“) waren. Eine für die den Kampf gegen Gewinnverschiebung und Steuervermeidung wichtige Neuregelung für konzerninterne Finanzbeziehungen wurde aus dem ursprünglichen Entwurf des ATAD-UmsG nicht übernommen und findet sich jetzt weder im aktuellen Vorschlag zum ATAD-UmsG noch im AbzStEntModG. Wie bereits vom Bundesrat vorgeschlagen, sollte diese Neuregelung in leicht modifizierter Form wieder in das Gesetz aufgenommen werden. Die vorgeschlagene Regelung sorgt dafür, dass Zinssätze für konzerninterne Kredite standardmäßig dann als fremdüblich gelten, wenn sie dem Rating des Konzerns insgesamt entsprechen, lässt allerdings die Möglichkeit das im Einzelfall zu widerlegen (sogenannte „widerlegbare Vermutung“). Dadurch wird der Gestaltungsspielraum eingeengt, durch fremdunübliche Zinsvereinbarungen beispielsweise Gewinne aus Immobilieninvestments weiterhin in großem Umfang unbesteuert in Steueroasen verschwinden zu lassen.

### **Abgeltungsteuer und Cum-Ex**

Als Reaktion auf den Cum-Ex Skandal hat die Bundesregierung bereits eine Sondereinheit zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung bei der Kapitalertragsteuer beim BZSt eingerichtet. Der vorliegende Entwurf des AbzStEntModG stellt einen weiteren Fortschritt in Bezug auf die systematische Verhinderung von steuergetriebenen Aktienhandelsmodellen à la Cum-Ex dar. Durch ihn soll das zugrundeliegende Steuerverfahren bis 2024 digitalisiert, zentralisiert und vereinfacht werden. Durch die vorgeschlagene Steuerbescheinigungsdatenbank und zusätzliche Meldepflichten soll die Nachvollziehbarkeit von Steuererstattungen erhöht und die neue Einheit mit den nötigen Informationen versorgt werden, um Steuerhinterziehung und Betrug frühzeitiger zu erkennen. Eine Vereinfachung des Verfahrens im Investmentsteuergesetz soll darüber hinaus Mehrfacherstattungen bei ausländischen Investmentfonds vorbeugen. Diese Regeln sind im Prinzip zu begrüßen. Um mehrfache Erstattungen auszuschließen, müsste aber eine automatische, eindeutige und personalisierte Zuordnung von Erstattungsantrag und Steuerbescheinigung erfolgen. Auch in Bezug auf die geplanten Statements der Finanzdienstleister bezüglich ihres Umgangs mit Hinterlegungsscheinen, erscheint ein Missbrauch ähnlich wie in der Vergangenheit bei den Berufsträgerbescheinigungen weiterhin möglich. Das Grundproblem der anonymisierten Abgeltungsteuer wird nicht adressiert. Sie führte bei ihrer Einführung 2009 nicht wie erhofft

zu einer Steigerung des Einkommens, sondern zu einem Rückgang und ist angesichts des mittlerweile etablierten automatischen internationalen Informationsaustauschs nicht mehr zeitgemäß. Sie sorgt für eine wesentliche Lücke bei der statistischen Erfassung hoher Einkommen und widerspricht durch die pauschale Versteuerung von Vermögenseinkommen mit nur 25% im Vergleich zur Besteuerung von Arbeitseinkommen dem grundgesetzlichen Gebot der individuellen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Perspektivisches Ziel sollte eine automatisierte Meldung über die wirtschaftlich Berechtigten aller deutschen (und weltweiten) Aktien- und Fondsanteile sein.

## Änderung des Außensteuergesetz (Artikel 4)

### Finanzierungsbeziehungen (siehe Vorschlag BR/Gesetzentwurf der BuReg zu ATAD-UmsG)

Konzerninterne internationale Kredite sind für etwa ein Drittel der globalen Gewinnverschiebung verantwortlich.<sup>1</sup> Mehrere aktuelle Streitfälle beim Bundesfinanzhof und jüngst beim Bundesverfassungsgericht zeigen, dass die Steuerbehörden in der derzeitigen Situation nicht wirksam dagegen vorgehen können, da sie den fremdüblichen Zinssatz regelmäßig nicht nachweisen können, was für eine sachgerechte Korrektur notwendig ist. Der vom Bundesrat überarbeitete Vorschlag ist dazu geeignet, die Arbeit der Steuerbehörden in diesem Bereich durch eine gesetzlich fundierte widerlegbare Vermutung für die Anwendung des Zinssatzes, den der Konzern insgesamt gegenüber Banken akzeptierten müsste, wesentlich zu vereinfachen und Gewinnverschiebung über nicht fremdübliche konzerninterne Zinssätze wesentlich zu erschweren. Den Unternehmen bliebe die Möglichkeit, abweichende Zinssätze im Einzelfall betriebswirtschaftlich zu begründen.

### *Modell 1: Gewinnverschiebung aus in Deutschland steuerpflichtigen Immobiliengesellschaften ins Ausland*

Für den Kauf der Immobilie erhält die in Deutschland steuerpflichtige Objektgesellschaft ein Bankdarlehen und einen konzerninternen Kredit von einer Holding-Gesellschaft aus einer Steueroase (z.B. Cayman Islands via Luxemburg). Der Zinssatz des konzerninternen Kredits ist dabei um mehrere Prozentpunkte höher als der externe Bankkredit. Durch die überhöhten Zinszahlungen an die Holding-Gesellschaft werden Gewinne, die eigentlich in Deutschland entstehen, ins niedrig besteuerte Ausland verschoben. In einem kürzlich veröffentlichten Urteil (04.07.2017 - 1 K 31/16) widersprach das Finanzgericht Schleswig-Holstein beispielsweise der Auffassung der Finanzbehörde, die den überhöhten Zinssatz (8%) nicht anerkennen und im Rahmen des Fremdvergleichsgrundsatzes den Zinssatz zugrunde legen wollte, den die beteiligte Bank als externer Dritter verlangte (5,3%). Der Konzernzinssatz wäre wahrscheinlich noch niedriger. Liegt kein externer Referenzzinssatz vor, wird die Position der Finanzverwaltung regelmäßig noch erheblich schwieriger. Wie weit diese Art der Gewinnverschiebung auch aktuell noch in Deutschland verbreitet ist, zeigt eine Studie zu Berliner Immobilieninvestoren aus Luxemburg.

### *Modell 2: Gewinnminderung in Deutschland über Abschreibung von konzerninternen Krediten an ausländische Tochtergesellschaften*

Anstatt Eigenkapital zur Verfügung zu stellen, vergibt eine deutsche Muttergesellschaft einen konzerninternen Kredit zu marktüblichen Konditionen an ausländische Konzerngesellschaften, allerdings meist ohne dass Sicherheiten gestellt werden. Bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten oder gar Zahlungsunfähigkeit der ausländischen Konzerngesellschaft werden zunächst ausstehende Zinsforderungen und anschließend der Kredit selbst abgeschrieben. Dadurch entstehen in Deutschland erhebliche Verluste.

---

<sup>1</sup>Vergleiche dazu: Overesch, M. (2016): Steuervermeidung multinationaler Unternehmen. Die Befunde der empirischen Forschung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 17 (2), S. 131. Die Zinsschranke hat dies nur zum Teil geändert, weil sich die Grenze von 3 Millionen Euro durch Aufteilung auf mehrere Tochtergesellschaften beliebig vervielfachen lässt.

In einem kürzlich entschiedenen Fall widersprach das Bundesverfassungsgericht (BVerfG v. 4.3.2021, 2 BvR 1161/19) der Auffassung des Bundesfinanzhofs und der Finanzverwaltung, die eine solche Teilwertabschreibung auf einen Kredit wegen der fehlenden Fremdüblichkeit – keine Sicherheiten – nicht als steuerliche Gewinnminderung akzeptieren wollte.<sup>2</sup>

*Entstehungsgeschichte und aktueller Vorschlag des Bundesrats*

Der Vorschlag zur Regelung von Finanzbeziehungen im AStG geht auf den ersten Referentenentwurf des BMF zum ATAD-UmsG vom Dezember 2019 zurück. In einem zweiten Referentenentwurf vom 24.3.2020 griff das BMF einige Neureglungen der OECD auf. Bei der Übertragung der Anpassungen in § 1 AStG aus dem ATAD-UmsG ins AbzStEntModG wurde der Vorschlag zur Regelung der Finanzbeziehungen – ohne nähere Begründung – komplett gestrichen. In seiner Stellungnahme schlägt der Bundesrat vor, den alten § 1a AStG in geänderter Fassung wieder aufzunehmen, um die seit langem bekannte Besteuerungslücke doch noch zu schließen. In der ersten Lesung im Finanzausschuss hat die Bundesregierung angekündigt, den Vorschlag zu prüfen. Der Bundesratsvorschlag unterscheidet sich vom ursprünglichen Referentenentwurf des BMF vor allem darin, dass er unnötige, in der Formulierung offensichtliche Abkommensverstöße (sog. treaty-override) vermeidet, europarechtskonform eine widerlegbare Vermutung für einen dem Konzernrating insgesamt entsprechenden Zinssatz aufnimmt und Bedingungen für die Widerlegung dieser Vermutung nennt.

Referentenentwurf vom 24.3.2020	Vorschlag Bundesrat vom 4.3.2021
<p>Artikel 5 (Änderung AStG), § 1a (neu) Finanzierungsbeziehungen</p> <p>(1) Es entspricht <del>ungeachtet eines Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung</del> nicht dem Fremdvergleichsgrundsatz, wenn ein aus einer grenzüberschreitenden Finanzierungsbeziehung innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe resultierender Aufwand die Einkünfte des Steuerpflichtigen gemindert hat und</p> <p>1. der Steuerpflichtige nicht glaubhaft machen kann, dass er</p> <p>a) den Kapitaleinsatz für die gesamte Laufzeit dieser Finanzierungsbeziehung von Anfang an hätte erbringen können und</p> <p>b) die Finanzierung wirtschaftlich benötigt und für den Unternehmenszweck verwendet;</p> <p>oder</p> <p>2. <u>soweit</u> der seitens des Steuerpflichtigen zu entrichtende Zinssatz für eine grenzüberschreitende</p>	<p>Zu Artikel 4 Nummer 2 Buchstabe b (§ 1 Absatz 3d - neu - und 3e - neu – AStG)</p> <p>Es entspricht nicht dem Fremdvergleichsgrundsatz, wenn ein aus einer grenzüberschreitenden Finanzierungsbeziehung innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe resultierender Aufwand die Einkünfte des Steuerpflichtigen gemindert hat und</p> <p>1. der Steuerpflichtige nicht glaubhaft machen kann, dass er</p> <p>a) den Kapitaleinsatz für die gesamte Laufzeit dieser Finanzierungsbeziehung von Anfang an hätte erbringen können und</p> <p>b) die Finanzierung wirtschaftlich benötigt und für den Unternehmenszweck verwendet;</p> <p>oder</p> <p>2. soweit der seitens des Steuerpflichtigen zu entrichtende Zinssatz für eine grenzüberschreitende Finanzierungsbeziehung mit einer ihm nahestehenden</p>

<sup>2</sup>Im Jahressteuergesetz 2008 wurde der steuerliche Abzug von Teilwertabschreibungen auf firmeninterne Kredite zwar explizit ausgeschlossen und die entsprechende Regel (§8b Abs. 3 Satz 4 KStG) wurde durch mehrere Gerichtsurteile bestätigt. Allerdings würde eine Änderung im AStG die vom BVerfG im aktuellen Urteil angezeifelte steuerliche Klassifizierung des firmeninternen Kredits als nicht fremdüblich erleichtern.

<p>Finanzierungsbeziehung mit einer ihm nahestehenden Person den Zinssatz übersteigt, zu dem sich <del>die multinationale Unternehmensgruppe als solche gegenüber fremden Dritten finanzieren könnte, es sei denn, dass im Einzelfall ein anderer Wert dem Fremdvergleichsgrundsatz entspricht. Eine Einkunftsminde- rung gemäß Satz 1 ist rückgängig zu machen.</del></p> <p>Als Finanzierungsbeziehung gelten insbesondere ein Darlehensverhältnis sowie die Nutzung oder die Bereitstellung von Fremdkapital und fremdkapitalähnlichen Instrumenten. <del>§ 1 Absatz 1 Satz 4 gilt entsprechend.</del></p> <p>(2) [...]</p>	<p>Person den Zinssatz übersteigt, zu dem sich <del>das Unternehmen unter Zugrundelegung des Ratings für die Unternehmensgruppe gegenüber fremden Dritten finanzieren könnte. Wird im Einzelfall nachgewiesen, dass ein aus dem Unternehmensgruppenrating abgeleitetes Rating dem Fremdvergleichsgrundsatz entspricht, ist dieses bei der Bemessung des Zinssatzes zu berücksichtigen.</del></p> <p>Als Finanzierungsbeziehung gelten insbesondere ein Darlehensverhältnis sowie die Nutzung oder die Bereitstellung von Fremdkapital und fremdkapitalähnlichen Instrumenten.</p> <p>(3e) [...]</p>
--	---

### *Gegenargumente und Alternativen*

Die in Deutschland 2008 eingeführte Zinsschranke wirkt nur sehr begrenzt gegen die beschriebenen Steuervermeidungsmodelle. Das liegt u.a. daran, dass sich die Zinszahlungen auf beliebig viele Objektgesellschaften stückeln lassen um unter der Schranke zu bleiben.

Von der OECD beschlossene Maßnahmen gegen Gewinnverschiebung über konzerninterne Finanzbeziehungen, insbesondere die Anpassung der Verrechnungspreisrichtlinien entsprechend der Aktionspunkte 8 bis 10 und das am 11..2.2020 veröffentlichte Kapitel X zu Finanzbeziehungen, reichen ebenfalls nicht aus, da sie keine eigenständige Rechtsgrundlage für belastende Verwaltungsakte sind und auch nicht die notwendige Präzisierung für die Arbeit der Steuerbehörden aufweisen. Der Vorschlag des Bundesrates nimmt einige der Gedanken der OECD ins deutsche AStG auf und trifft mit der widerlegbaren Vermutung für eine Finanzierung entsprechend dem Konzern-Rating eine sowohl von der OECD als auch europarechtlich zugelassene verfahrenstechnische Präzisierung.

Eine ähnliche Regelung mit Bezug auf die Zinssätze für konzerninterne Kredite gibt es beispielsweise in Frankreich. Die steuerliche Umklassifizierung von konzerninternen Krediten in Eigenkapital wird in anderen Ländern strenger gehandhabt als in Deutschland, wo die steuerliche Abschreibung von Eigenkapital systematisch konsistent ausgeschlossen ist, soweit Ausschüttungen an Kapitalgesellschaften auch nicht zu steuerpflichtigen Betriebseinnahmen führen.

Ebenfalls mit den OECD-Standards vereinbar wäre ein erweitertes Betriebskostenabzugsverbot für Zinszahlungen oberhalb des Konzernzinssatzes bzw. eine Verschärfung der Zinsschranke. Eine solche Regelung würde aber umfassende neue Beratungen nötig machen. Der aktuell vorliegende Vorschlag schließt eine solche, weitergehende Regelung zu einem späteren Zeitpunkt nicht aus.

### **Preisanpassungsklausel (Artikel 4, Nummer 3, §1a (neu))**

Die im AbzStEntModG vorgesehene Ergänzung der Ausführungen zum Fremdvergleichsgrundsatz um die Preisanpassungsklausel sind Anpassungen an OECD-Vorgaben und modifizieren die schon jetzt in Deutschland geltende Preisanpassungsklausel. Lediglich beim Ansatz des Betrachtungszeitraums von 7 Jahren weichen sie vom OECD-Standard ab. Der im Vergleich zum OECD-Standard von 5 Jahren verlängerte Betrachtungszeitraum scheint für die Unternehmen ungünstiger zu sein. Allerdings beginnt die Laufzeit

nach OECD-Standard erst ab effektiver Verwertung einer immateriellen Werts (Patent, Knowhow usw.). Der sofortige Fristbeginn nach dem AbzStEntModG bietet angesichts oft langer Fristen für den Beginn der Gewinnrealisierung erhebliche und im Grundsatz abzulehnende Möglichkeiten für steuergünstige Steuervermeidungen und Gewinnverschiebungen.



Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer\*innen und –verwalter\*innen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: [info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Homepage: [www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

**Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:**

Transparency International Deutschland  
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft  
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)  
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung  
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft  
Global Policy Forum

MISEREOR  
Oxfam Deutschland  
Attac Deutschland  
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik  
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)