



# **Debt-equity bias reduction allowance (DEBRA)**

zum Richtlinienvorschlag COM(2022) 216 v. 11. Mai 2022

Univ.-Prof. Dr. Heribert M. Anzinger  
Universität Ulm

Impulsreferat im Rahmen der Online-Veranstaltung des  
Institut für Finanzen und Steuern (ifst)

20. September 2022

## Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2012/13

„Im steuerlichen Bereich besteht großer Handlungsbedarf bei den Unternehmensteuern. Mit den Reformen der Vergangenheit ist es bei aller Anerkennung der erzielten Fortschritte nicht gelungen, die steuerlichen Verzerrungen der Investitionsentscheidungen zu beseitigen. Insbesondere die Finanzierungsentscheidung wird weiterhin verzerrt, weil die Finanzierung durch die Einlage neuen Eigenkapitals (Beteiligungsfinanzierung) gegenüber der Finanzierung über einbehaltene Gewinne (Selbstfinanzierung) und der Finanzierung über Fremdkapital benachteiligt wird. Dies setzt den Unternehmen einen Anreiz, ihren Eigenkapitaleinsatz zu reduzieren und die Einlage neuen Eigenkapitals zu vermeiden. Der Sachverständigenrat schlägt mit der „**Zinsbereinigung des Grundkapitals**“ eine Weiterentwicklung der dualen Einkommensteuer vor, durch welche die Finanzierungsneutralität hergestellt würde. Dieser Vorschlag ließe sich verhältnismäßig einfach in das bestehende Steuerrecht integrieren, ohne dass eine Abschaffung der Gewerbesteuer erforderlich wäre. Die zu erwartenden Steuermindereinnahmen in Höhe von voraussichtlich 4,6 Mrd Euro könnten durch den Abbau von Steuervergünstigungen vollständig gegenfinanziert werden.“

Jahresgutachten 2012/13, S. 7, Tz. 17

## Europäische Kommission, Unternehmensbesteuerung für das 21. Jhd., COM(2021) 251 v. 18. Mai 2021

„Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen stellt seit Langem einen steuerrechtlichen Anreiz für die Fremdkapitalfinanzierung dar. Unternehmen können Zinsen für eine Fremdkapitalfinanzierung, nicht jedoch die mit der Eigenkapitalfinanzierung verbundenen Kosten wie beispielsweise die Ausschüttung von Dividenden von der Steuer absetzen, was sie dazu veranlassen kann, Investitionen eher mit Fremd- als mit Eigenkapital zu finanzieren. Dies kann zu einer übermäßigen Verschuldung mit negativen Ausstrahlungseffekten auf die gesamte EU führen, wenn einige Länder mit hohen Insolvenzwellen konfrontiert sind. Auch die Finanzierung von Innovationen durch Eigenkapital wird durch diese verschuldungsfreundliche Besteuerung benachteiligt. Das Problem ist dringlicher geworden, da der Schuldenstand der Unternehmen aufgrund der Wirtschaftskrise nach der COVID-19-Pandemie erheblich gestiegen ist. Die Kommission wird daher einen **Vorschlag für ein System von Freibeträgen als Anreiz gegen eine Bevorzugung der Fremd- gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung** vorlegen, der zur Neukapitalisierung finanziell angeschlagener Unternehmen beitragen soll. Der Vorschlag wird Maßnahmen zur Vorbeugung gegen eine missbräuchliche Verwendung für nicht beabsichtigte Zwecke umfassen.“

COM(2021)251, S. 13.



Brüssel, den 11.5.2022  
COM(2022) 216 final

2022/0154 (CNS)

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**

{SEC(2022) 204 final} - {SWD(2022) 144 final} - {SWD(2022) 145 final} -  
{SWD(2022) 146 final}

## Zwei-Komponentenansatz

### 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

## Komponente 1: Freibetrag zur Reduzierung der steuerlichen Begünstigung von Fremd- gegenüber Eigenkapitalfinanzierungen

- Inkrementelle Allowance on Corporate Equity (ACE)
- Basis für Freibetrag ergibt sich aus Eigenkapitalveränderung in einer Periode
- Verknüpfung positiver Eigenkapitalveränderung mit einem fiktiven Ertrag für den Zeitraum von 10 Jahren
- Definition einer fiktiven Eigenkapitalverzinsung
- Gegenkorrektur negativer Eigenkapitalveränderungen
- Deckelung auf 30 % des EBITDA
- Spezielle Missbrauchsvermeidungsvorschriften

## Inkrementelle ACE Bemessungsgrundlage

Art. 4 Abs. 2 UA 1 RiL-E

*„die Bemessungsgrundlage für den Freibetrag für Eigenkapital berechnet als die Differenz zwischen der Höhe des Nettoeigenkapitals am Ende des Steuerzeitraums und der Höhe des Nettoeigenkapitals am Ende des vorangegangenen Steuerzeitraums“.*

## Inkrementelle ACE Basisbetrag

- Nettoeigenkapital iSd. Art. 3 Abs. 7 RiL
  - „Eigenkapitel“ iSd. Art. 3 Abs. 6 RiL
    - *in einem bestimmten Steuerzeitraum*
    - *Summe des eingezahlten Kapitals*
    - *der Agios*
    - *der Neubewertungsrücklagen*
    - *und anderer Rücklagen*  
*iSd. Art. 3 Abs. 8 RiL*
      - *Gesetzliche Rücklagen*
      - *Rücklagen für eigene Anteile*
      - *Satzungsmäßige Rücklagen*
      - *Sonstige Rücklagen einschließlich Gewinnvorträge*

- *abzüglich Summe des steuerlichen Werts der Beteiligung des Steuerpflichtigen am Kapital verbundener Unternehmen und der eigenen Anteile des Stpfl.*



EK/FK-Abgrenzung nach  
Jahresabschlussrichtlinie

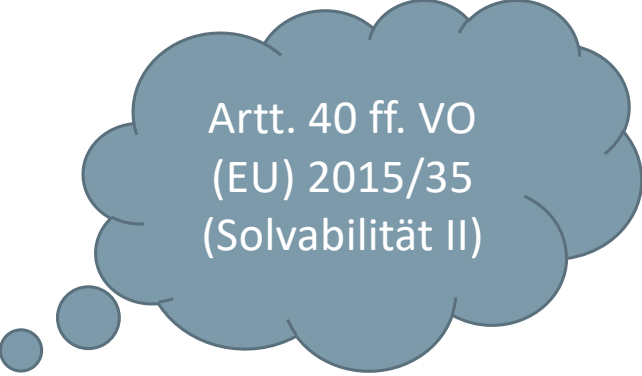


## Inkrementelle ACE Fiktiver Zinssatz

Art. 4 Abs. 2 UA 2 - 3 RiL-E

*„Der Freibetrag für Eigenkapital entspricht der Bemessungsgrundlage multipliziert mit dem 10-jährigen risikofreien Zinssatz für die maßgebliche Währung, welcher um einen Risikoaufschlag von 1 % bzw. bei KMU von 1,5 % aufgestockt wird.*

*Für die Zwecke von Unterabsatz 2 dieses Absatzes entspricht der 10-jährige risikofreie Zinssatz für die maßgebliche Währung dem risikofreien Zinssatz für Anleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren für die maßgebliche Währung, der in den gemäß Artikel 77e Absatz 2 der Richtlinie 2009/138/EG erlassenen Durchführungsrechtsakten zum Stichtag 31. Dezember des Jahres, das dem relevanten Steuerzeitraum vorausgeht, festgelegt wurde“*



Artt. 40 ff. VO  
(EU) 2015/35  
(Solvabilität II)

## Inkrementelle ACE Anpassung fiktiver Zinssatz

Art. 4 Abs. 4 RiL-E

*„Der Kommission wird die Befugnis übertragen, im Einklang mit Artikel 9 delegierte Rechtsakte zur Änderung von Absatz 2 dieses Artikels zu erlassen und den Risikozuschlag zu ändern, wenn eine der beiden folgenden Bedingungen erfüllt ist:“*

- Schwankung risikofreier Zins um mehr als zwei Prozentpunkte in mindestens drei Unionswährungen oder
  - Null- oder Negativwachstum in EU in min. zwei Quartalen
- und
- EU-weiter Durchschnitt Finanzierungsbedingungen für Fremdkapital min. halbiert oder verdoppelt

## Inkrementelle ACE Berücksichtigung des Freibetrags

Art. 4 Abs. 1 Ril-E

„Ein Freibetrag für Eigenkapital in Höhe von **bis zu 30 %** des Ergebnisses vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen eines Steuerpflichtigen (im Folgenden „EBITDA“) kann **für 10 aufeinanderfolgende Steuerzeiträume** von der Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage des Steuerpflichtigen abgezogen werden.

Ist der in Unterabsatz 1 genannte abzugsfähige Freibetrag für Eigenkapital höher als das zu versteuernde Nettoeinkommen des Steuerpflichtigen in einem Steuerzeitraum, so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Steuerpflichtige den Überschuss des Freibetrags für Eigenkapital zeitlich **unbegrenzt** auf die folgenden Zeiträume vortragen kann.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Steuerpflichtige den Teil des Freibetrags für Eigenkapital, der 30% des EBITDA in einem Steuerzeitraum übersteigt, **für höchstens 5 Steuerzeiträume** vortragen können“

## Inkrementelle ACE Gegenkorrektur negativer Eigenkapitalveränderungen

Art. 4 Abs. 3 RiL-E

„Ist nach Inanspruchnahme eines Freibetrags für Eigenkapital die Bemessungsgrundlage für den Freibetrag für Eigenkapital in einem Steuerzeitraum negativ, so wird ein Betrag in Höhe des negativen Freibetrags für Eigenkapital für 10 aufeinanderfolgende Steuerzeiträume steuerpflichtig, und zwar bis in Höhe der Gesamterhöhung des Nettoeigenkapitals, für die ein Freibetrag gemäß dieser Richtlinie in Anspruch genommen wurde, es sei denn, der Steuerpflichtige weist hinreichend nach, dass dies auf buchhalterische Verluste im Steuerzeitraum oder eine rechtliche Verpflichtung zur Kapitalherabsetzung zurückzuführen ist“

## Inkrementelle ACE Missbrauchsvorschriften 1/3

### Art. 5 Abs. 1 RiL-E

„Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Bemessungsgrundlage des Freibetrags für Eigenkapital nicht den Betrag einer Kapitalerhöhung umfasst, die auf Folgendes zurückzuführen ist:

- a) Gewährung von Darlehen zwischen verbundenen Unternehmen;
- b) Übertragung von Beteiligungen oder einer Geschäftstätigkeit nach dem Fortführungsprinzip zwischen verbundenen Unternehmen;
- c) eine Bareinlage einer Person, die in einem Gebiet steuerlich ansässig ist, das keine Informationen mit dem Mitgliedstaat austauscht, in dem der Steuerpflichtige den Freibetrag für Eigenkapital in Abzug zu bringen beabsichtigt.

Dieser Absatz gilt nicht, wenn der Steuerpflichtige hinreichend nachweist, dass der betreffende Vorgang aus triftigen wirtschaftlichen Gründen durchgeführt wurde und nicht zu einem doppelten Abzug des festgelegten Freibetrags für Eigenkapital führt“

## Inkrementelle ACE Missbrauchsvorschriften 2/3

### Art. 5 Abs. 1 RiL-E

„Ist eine Kapitalerhöhung auf eine Sacheinlage oder eine Investition in einen Vermögenswert zurückzuführen, so ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Wert des Vermögenswertes bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage des Freibetrags nur dann berücksichtigt wird, wenn der Vermögenswert für die Ausübung der einkommensschaffenden Aktivitäten des Steuerpflichtigen erforderlich ist.

Handelt es sich bei dem Vermögenswert um Anteile, so wird deren Buchwert berücksichtigt.

Handelt es sich bei dem Vermögenswert nicht um Anteile, so wird sein Marktwert berücksichtigt, es sei denn, ein zertifizierter externer Rechnungsprüfer hat einen anderen Wert angegeben“

## Inkrementelle ACE Missbrauchsvorschriften 3/3

### Art. 5 Abs. 3 RiL-E

„Ist eine Erhöhung des Eigenkapitals auf die Umstrukturierung einer Gruppe zurückzuführen, so wird eine solche Erhöhung bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage des Freibetrags für Eigenkapital für den Steuerpflichtigen gemäß Artikel 4 nur insoweit berücksichtigt, als sie nicht dazu führt, dass das Eigenkapital (oder ein Teil davon), das bereits vor der Umstrukturierung in der Gruppe bestand, in neues Eigenkapital umgewandelt wird“

## Inkrementelle ACE

### Ausgestaltungsbezogene Kritik

- Gegenkorrektur nur bezogen auf gestaltungsaktive Eigenkapitalveränderungen, nicht bei operativen Verlusten und gesetzlichen Herabsetzungsvorgaben
  - Folgerichtig bezogen auf Lenkungsziele!
  - Fehlende Abstimmung mit Restrukturierungsrichtlinie?
- Fehlende Übergangsbestimmungen
  - Ermöglichen vorbereitende Herabsetzung ...
  - ... damit Übergangsphase bei entsprechender Gestaltung wie harte ACE
- Komplexität
  - Handhabbar



## Komponente 2

### Zinsabzugsbegrenzung

#### Art. 6 RiL-E

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ein Steuerpflichtiger überschüssige Fremdkapitalkosten im Sinne von Artikel 1 Nummer 2 der Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates in Höhe von bis zu einem Betrag (a), der 85 % dieser während des Steuerzeitraums angefallenen Kosten entspricht, von seiner Körperschaftsteuer- Bemessungsgrundlage in Abzug bringen kann. Ist dieser Betrag höher als der gemäß Artikel 4 der Richtlinie (EU) 2016/1164 bestimmte Betrag (b), so stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass der Steuerpflichtige im Steuerzeitraum nur den niedrigeren der beiden Beträge in Abzug bringen darf. Die Differenz zwischen den beiden Beträgen (a) und (b) wird gemäß Artikel 4 der Richtlinie (EU) 2016/1164 vor- oder rückgetragen.

(2) Absatz 1 gilt für überschüssige Fremdkapitalkosten, die ab dem [Amt für Veröffentlichungen: Datum des Inkrafttretens dieser Richtlinie einfügen] entstehen“

## Zinsabzugsbegrenzung Verhältnis zur ATAD-Zinsschranke

- DEBRA-Zinsschranke ergänzt ATAD-Zinsschranke
- ATAD-Zinsschranke
  - bewirkt weiterhin Abzugsaufschub
  - enthält weiterhin De-Minimis-Regel (3 Mio. Euro) und
  - enthält Bereichsausnahmen (Konzernklausel etc.)
- DEBRA-Zinsschranke
  - bewirkt endgültiges Abzugsverbot
  - enthält keine De-Minimis-Regel
  - enthält keine Bereichsausnahmen

## DEBRA-Zwei-Komponenten-Ansatz Anwendungsbereich und Inkrafttreten

- Anwendungsbereich beschränkt auf Körperschaftsteuersubjekte
  - P1: Finanzierungsneutralität bei Personengesellschaften?
  - P2: Fehlende Harmonisierung der Bemessungsgrundlage
- Ausnahmen
  - Finanzunternehmen (Liste des Art. 3 Abs. 1 RiL-E)
- Geplantes Inkrafttreten der Umsetzung
  - 1.1.2024
  - MS-Wahlrecht für Aufschub um zehn Jahre (!) für MS, die am 1.1.2024 bereits Freibetrag für Eigenkapital gewähren (Belgien, Italien, Malta, Polen, Portugal, Zypern).

## DEBRA-Zwei-Komponentenansatz Kompetenzgrundlage

- Binnenmarktkompetenz des Art. 115 AEUV
  - Einstimmigkeit
  - Richtlinie
  - „Angleichung“ der Vorschriften „die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken“
    - Geeignet: Ziele?
      - Kapitalmarktunion
      - Wettbewerbsneutralität
    - Erforderlich
      - Bestehen fünf unterschiedlicher Präferenzregime
    - Verhältnismäßig ieS
- Subsidiarität (Art. 5 AEUV)
  - Wahrscheinlichkeit ausreichender Zielerreichung auf MS-Ebene?  
(kritisch BR-Drucks. 267/1/22 v. 5.9.22 Tz. 5 – aber zum falschen Ziel)

## Verhältnismäßigkeit - DEBRA-Zwei-Komponentenansatz Von Kommission geprüfte Alternativoptionen

- Unbefristeter Freibetrag auf Eigenkapital (Harte ACE)
- Inkrementelles ACE mit befristetem Freibetrag auf neues Eigenkapital ohne Zinsabzugsbeschränkung
- Unbefristeter Freibetrag auf Gesellschaftskapital (EK+FK) – bei gleichzeitig vollständigem Zinsabzugsausschluss
- Vollständiger Zinsabzugsausschluss ohne Freibetrag
- Finanzierungsneutralität
- Fairness
- Binnenmarktneutralität
- Förderung von Wachstum und Investition
- Haushaltsauswirkungen

## Verhältnismäßigkeit Angleichung Bestehende ACE-Varianten in den Mitgliedstaaten

- Belgien
  - Inkrementelle ACE, nur risikofreier Zins, bei KMU + 0,5 %, max 3 %
- Italien
  - Inkrementelle ACE, 1,3 %
- Malta
  - Inkrementelle ACE, risikofreier Zins + 5 %, Abzug max. 90 % des Einkommens
- Polen
  - Inkrementelle ACE, risikofreier Zins + 1 %, Abzug max. 55 T€
- Portugal
  - Inkrementelle ACE, 7 % für sechs Jahre
- Zypern
  - Inkrementelle ACE, risikofreier Zins + 5 %, Abzug max. 80 % des Einkommens

## DEBRA-Zwei-Komponentenansatz

### „Verfassungsrechtliche Kritik“: Vorbild Zinschranke nach § 4h EStG

- Vorlagebeschluss BFH v. 14.10.2015 – I R 20/15 (Deutsche Zinsschranke), Az. BVerfG 2 BvL 1/16
  - Verletzung Art. 3 Abs. 1 GG
  - Grundentscheidung einfacher Gesetzgeber
    - Bemessung Leistungsfähigkeit
    - Objektives und subjektives Nettoprinzip
  - Durchbrechung Grundentscheidung durch (temporäre) Zinsabzugsbeschränkung
  - Rechtfertigung
    - Nicht durch Lenkungsziele
      - Weder Lenkungswille noch Lenkungseignung
      - Extrem kleiner Kreis der betroffenen Unternehmen
    - Keine typisierende Missbrauchsvermeidung
    - Keine Rechtfertigung durch qualifizierten Fiskalzweck
- Kritik nicht auf DEBRA übertragbar! Im übrigen GG wegen Anwendungsvorrang nur eingeschränkt übergeordneter Maßstab.

## DEBRA-Zwei-Komponentenansatz

### Vereinbarkeit mit Verfassungs- und Unionsprimärrecht

- Verfassungsrechtliche Prüfung obsolet
  - Vorrang der Sekundärrechtsakte vor MS-Recht, selbst mit Verfassungsrang
  - Keine Überschreitung verfassungsrechtlicher Kompetenzübertragungsgrenzen
- Vereinbarkeit mit Unionsgrundrechten
  - Gleichheitssatz
    - Leistungsfähigkeit und Folgerichtigkeit
      - Existenz objektives Nettoprinzip im Unionsrecht ungeklärt
      - Folgerichtigkeitsgebot im Unionsrecht ungeklärt
      - Rechtfertigung durch Lenkungsziel
    - Ungleichbehandlung KapGes / PersG: Unterschiedliches Lenkungsbedürfnis durch Haftungsunterschiede!
  - Unternehmerische Freiheit und andere Freiheitsrechte
    - Eingriff rechtfertigungsfähig



## Fazit

- Finanzierungsneutralität auf unterschiedlichen Wegen erreichbar
- DEBRA-Zwei-Komponentenansatz
  - Verfassungs- und unionsrechtskonform darstellbar
  - Beschränkung auf Körperschaftsteuer rechtfertigungsfähig
- Grundfrage der Angleichungskompetenz offen
  - Steuerpolitik kein Politikbereich der EU ...
  - ... aber sechs bestehende Präferenzregime
  - Vorstufe zu Neuanlauf GKB
- Technische Fragen: Abgleich mit ATAD und Korrespondenzregeln
- Kernfrage
  - Ökonomische Wirkungen