

Zinsschranke trifft vor allem Großunternehmen

Die seit 2008 geltende „Zinsschranke“ begrenzt den Abzug des Zinsaufwands von der steuerlichen Bemessungsgrundlage bei hoher Fremdfinanzierung. Eine Abschätzung auf Grundlage von veröffentlichten handelsrechtlichen Jahresabschlüssen des Jahres 2006 ergibt 1 100 Unternehmen, die von der Zinsschranke betroffen sein könnten. Davon werden 600 Unternehmen tatsächlich steuerlich belastet. Für die übrigen Unternehmen hat die Zinsschranke keinen unmittelbaren Effekt, da sie einen hinreichend hohen steuerlichen Verlust aufweisen. Das Steuermehraufkommen wird auf 750 Millionen Euro geschätzt, ohne Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen der Unternehmen.

Eine Anhebung der Zinsschranken-Freigrenze auf einen Nettozinsaufwand von drei Millionen Euro, wie derzeit vom Gesetzgeber geplant, würde die Zahl der betroffenen kleinen und mittleren Unternehmen sehr stark reduzieren. Da die Zinsschranke vor allem Großunternehmen trifft, geht das Steueraufkommen bei einer solchen Reform um weniger als ein Zehntel zurück.

Die Zinsschranke ist eine Neuregelung der Unternehmensteuerreform 2008 (Kasten). Sie richtet sich gegen hohe Fremdfinanzierungen und soll mögliche Verlagerungen von Besteuerungsgrundlagen ins Ausland begrenzen.¹ Die Neuregelung trifft potenziell alle Unternehmen und gilt nicht nur für Gesellschafter-Fremdfinanzierungen von Kapitalgesellschaften, wie die Vorgängerregelung (§ 8a KStG a. F.). Eine Beschränkung auf grenzüberschreitende Finanzierungsbeziehungen ist aus europarechtlichen Gründen nicht mehr möglich. Die Zinsschranke sieht jedoch verschiedene Ausnahmeregelungen vor, die den Kreis der Betroffenen weitgehend auf Unternehmen mit hohem Zinsaufwand und Auslandsbeziehungen einschränken (Freigrenze beim Nettozinsaufwand, Konzernklausel und Eigenkapital-Escape-Klausel). Inländische Unternehmensverbände sind nicht betroffen, wenn sie eine steuerliche Organschaft² bilden. Sofern die Voraussetzungen für eine steuerliche Organschaft (insbesondere ein Gewinnabführungsvertrag) aus anderen Gründen nicht erwünscht sind, kann die Zinsschranke über eine Anpassung der Finanzierungsstruktur vermieden werden. Das gilt auch für grenzüberschreitende Unternehmensbeziehungen, bei denen keine steuerliche Organschaft möglich ist.

Die Zinsschranke ist eine steuerrechtliche Innovation des deutschen Gesetzgebers. Deswegen sowie aufgrund der schlechten Datenlage gibt es große Unsicherheiten zur Anzahl der betroffenen Unternehmen und zu den wirtschaftlichen und fiskalischen Wirkungen der Zinsschranke.

Stefan Bach
sbach@diw.de

Hermann Buslei
hbuslei@diw.de

¹ Deutscher Bundestag, Drucksachen 16/4841, 16/5491.

² „Organschaft“ bezeichnet im Steuerrecht die gemeinsame Besteuerung mehrerer rechtlich selbständiger Unternehmen. Dabei werden die Besteuerungsgrundlagen von rechtlich selbständigen Kapitalgesellschaften (Organgesellschaften) einem anderen Unternehmen (Organträger) zugerechnet. Der gesamte Organkreis wird dadurch wie ein Steuerpflichtiger behandelt. Gewinne und Verluste einzelner Mitgliedsunternehmen der Organschaft können verrechnet werden.

Die Zinsschranke

Die Zinsschranke nach § 4h EStG begrenzt den Betriebsausgabenabzug von Zinsausgaben, soweit sie die Zinserträge übersteigen, auf einen Betrag in Höhe von 30 Prozent des steuerpflichtigen Gewinns vor Zinsertrag, Zinsaufwand und Abschreibungen (EBITDA). Die Zinsschranke gilt für alle Unternehmen beziehungsweise Betriebe unabhängig von der Rechtsform. Steuerliche Organschaften werden als ein Betrieb eingestuft.

Die Zinsschranke greift nicht, wenn der Saldo aus Zinsaufwendungen und Zinserträgen (Nettozinsaufwand, Zinssaldo) weniger als eine Million Euro beträgt (Freigrenze) oder wenn der Betrieb nicht Teil eines Konzerns ist („Stand-alone-Klausel“, „Konzernklausel“). Ist der Be-

trieb Teil eines Konzerns, gilt die Zinsschranke nicht, wenn seine Eigenkapitalquote gleich hoch oder höher ist als die des Konzerns (Escape-Klausel). Konzernklausel und Eigenkapital-Escape befreien nicht von der Zinsschranke, wenn nennenswerte Gesellschafterfremdfinanzierung vorliegt (§ 8a Abs. 2 und 3 KStG).

Der nicht abzugsfähige Zinsaufwand des Veranlagungsjahrs kann auf folgende Jahre vorgetragen werden. Dieser Zinsvortrag entfällt vollständig oder anteilig bei Aufgabe oder Übertragung eines (Teil-)Betriebs, beim Mantelkauf nach § 8c KStG oder bei bestimmten Umstrukturierungen (§§ 4 Abs. 2, 12 Abs. 3, 20 Abs. 9, 24 Abs. 6 UmwStG).

Die deutschen Steuerstatistiken enthalten keine umfassenden Informationen zur steuerlichen Gewinnermittlung.³ Daher fehlen präzise und repräsentative Angaben zu den wesentlichen steuerrelevanten Größen (Netto-Zinsaufwand, Abschreibungen, Konzernangehörigkeit, Eigenkapitalquote). Solange keine zusätzlichen Informationen im Rahmen des Besteuerungsverfahrens erschlossen werden, bleibt nur die Möglichkeit, öffentlich zugängliche Jahresabschlussdaten auszuwerten.

Die Autoren haben eine detaillierte Abschätzung des betroffenen Unternehmenskreises und der fiskalischen Wirkungen der Zinsschranke auf Basis von veröffentlichten handelsrechtlichen Jahresabschlussdaten durchgeführt.⁴ Verwendet werden alle unkonsolidierten Jahresabschlüsse für das Jahr 2006 aus der Bilanzdatenbank „Dafne“ des Bureau van Dijk nach dem Stand der Lieferung vom Januar 2009, die eine Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) enthalten (72 000 Fälle). Mit einem Mikrosimulationsmodell lassen sich die Besteuerungsgrundlagen aus den handelsrechtlichen Jahresabschlussdaten ableiten und die Neuregelungen der Zinsschranke abbilden. Hier bestehen Unsicherheiten, da eine Reihe von Einzelregelungen zur Zinsschranke (vor allem zu den Escape-Regelungen sowie deren Nichtanwendung bei Gesellschafter-Fremdfinanzierung) so-

wie zu den übrigen Besteuerungsgrundlagen (etwa Besonderheiten der steuerlichen Gewinnermittlung oder die Berücksichtigung von steuerlichen Verlustvorträgen) und zur steuerlichen Organschaft nicht präzise auf Grundlage der handelsrechtlichen Jahresabschlussdaten nachvollzogen werden können. Ferner können sich unter den Fällen ohne GuV sowie unter den nicht von der Datengrundlage erfassten Unternehmen (vor allem Personenunternehmen mit persönlicher Haftung) weitere potenzielle Betroffene befinden, deren Besteuerungsgrundlagen nicht geschätzt werden konnten. Mögliche Wirkungen im Zeitverlauf hinsichtlich des Vortrags von nicht abgezogenen Zinsen werden ausgeblendet, ebenso Anpassungsreaktionen der Unternehmen auf die Zinsschrankenregelung. Die Ergebnisse geben daher nur einen ersten Eindruck zu Größenordnung und Struktur der betroffenen Unternehmen sowie zu den unmittelbaren Belastungswirkungen vor möglichen Anpassungsreaktionen.

Von den 72 000 Fällen im Datensatz weisen lediglich 3 250 Unternehmen einen Nettozinsaufwand von einer Million Euro und mehr aus (Tabelle). Diese Unternehmen sind von der Zinsschranke latent betroffen. Direkt betroffen sind davon nach geltendem Recht knapp 2 000 Unternehmen, bei denen 30 Prozent des EBITDA nicht ausreichen, um den Nettozinsaufwand abzudecken. Berücksichtigt man ferner die Ausnahmeregelungen von der Zinsschranke (Konzernklausel und Escape-Klausel) sowie das Vorliegen von steuerlichen Organschaften, bleiben 1 100 Unternehmen übrig. Davon werden 600 Unternehmen steuerlich belastet, der Rest hat so hohe laufende Verluste, dass

³ Bach, S., Buslei, H., Dwenger, N., Fossen, F., Steiner, V.: Verbesserung der steuerstatistischen Informationssysteme zur Folgenabschätzung und Evaluierung steuerpolitischer Maßnahmen im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 43, 2008.

⁴ Bach, S., Buslei, H.: Empirische Analysen zur Zinsschranke auf Grundlage von Handelsbilanzdaten. DIW Berlin Research Notes 30, 2009.

Tabelle

Betroffene, Belastete und Mehraufkommen aufgrund der Zinsschranke

Fälle mit Jahresabschlüssen einschließlich Gewinn- und Verlustrechnung für das Jahr 2006

	Geltendes Recht	Veränderung bei Anhebung der Freigrenze ¹	Geltendes Recht	Veränderung bei Anhebung der Freigrenze ¹
	Zahl der Fälle		Steuerermehraufkommenspotential ² in Milliarden Euro	
Latent Betroffene (Nettozinsaufwand eine Million Euro und mehr)	3 254	-1 971	(-)	(-)
Betroffene				
vor Anwendung Konzernkriterium, Ek-Escape, Organschaftsregelung nach Anwendung Konzernkriterium und Ek-Escape,	1 982	-1 111	4,55	-0,28
vor Anwendung Organschaftsregelung nach Anwendung Konzernkriterium, Ek-Escape und Organschaftsregelung ³	1 427	-760	4,08	-0,20
	(1 058)	(-581)	(3,50)	(-0,15)
Belastete				
vor Anwendung Konzernkriterium, Ek-Escape, Organschaftsregelung nach Anwendung Konzernkriterium und Ek-Escape,	1 246	-723	1,08	-0,10
vor Anwendung Organschaftsregelung nach Anwendung Konzernkriterium, Ek-Escape und Organschaftsregelung ³	820	-451	0,90	-0,06
	(625)	(-355)	(0,75)	(-0,05)
Nach der Bilanzsumme				
Bis 10 Millionen Euro	(6)	(-4)	(0,00)	(-0,00)
10-43 Millionen Euro	(144)	(-141)	(0,02)	(-0,02)
43-100 Millionen Euro	(191)	(-156)	(0,05)	(-0,03)
über 100 Millionen Euro	(284)	(-54)	(0,68)	(-0,01)
Nach Gewinn- und Verlustfällen				
Gewinnfälle	(423)	(-258)	(0,40)	(-0,04)
Verlustfälle	(202)	(-97)	(0,35)	(-0,01)

¹ Auf drei Millionen Euro für den Nettozinsaufwand.

² Angenommen wird ein Steuersatz von 26,5 Prozent (Gewerbsteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag, abzüglich der steuerlichen Entlastung durch die verringerte Hinzurechnung der nicht abzugsfähigen Zinsen bei der Gewerbesteuer). Das für die Betroffenen ermittelte Steuerermehraufkommenspotential beträgt 26,5 Prozent der wegen der Zinsschranke nicht als Betriebsausgaben abzugsfähigen Zinsen.

³ Die Werte für die Ergebnisse einschließlich der Organschaftsregelung werden wegen der höheren Unsicherheit bei der Abschätzung in Klammern gesetzt.

Quellen: Bilanzdatenbank Dafne, Bureau van Dijk; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

er auch durch die Zinsschranke nicht unmittelbar steuerlich berührt wird. Das Steuerermehraufkommen der belasteten Unternehmen wird bei geltendem Recht auf 750 Millionen Euro geschätzt.⁵ Sowohl bei der Zahl der Unternehmen als auch beim Steuerermehraufkommen trifft die Zinsschranke vor allem Großunternehmen, gemessen an der Bilanzsumme.⁶ Nach den Berechnungen tragen die Großunternehmen (Bilanzsumme über 43 Millionen Euro) gut 97 Prozent des Steuerermehraufkommens. Ferner entfällt knapp die Hälfte des Mehraufkommens auf Unternehmen, die vor Anwendung der Zinsschranke steuerliche Verluste ausweisen und durch die Zinsschranke eine positive Bemessungsgrundlage erhalten.

⁵ Berücksichtigt werden Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag, abzüglich der steuerlichen Entlastung durch die verringerte Hinzurechnung der nicht abzugsfähigen Zinsen bei der Gewerbesteuer.

⁶ Die Darstellung nach der Höhe der Bilanzsumme orientiert sich an der Definition für kleine und mittlere Unternehmen beziehungsweise der Unternehmensgrößenklassenabgrenzung der Europäischen Kommission, soweit sie die Bilanzsumme betrifft. Demnach reichen Kleinunternehmen bis zu einer Bilanzsumme von zehn Millionen Euro und mittlere Unternehmen bis zu 43 Millionen Euro. Vgl. ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/index_de.htm.

Unter den rund 460 000 Unternehmen ohne GuV, die der Datensatz für das Jahr 2006 enthält, befinden sich etwa 1 500 Unternehmen mit Nettoverbindlichkeiten von über 20 Millionen Euro. Bei einem durchschnittlichen Zinssatz von fünf Prozent könnten diese Unternehmen zusätzlich von der Zinsschranke betroffen sein. Über die tatsächliche Betroffenheit und die Belastungen können mangels Informationen aus der GuV keine Angaben gemacht werden.

Angesichts der aktuellen Rezession wird befürchtet, dass die Zinsschranke die wirtschaftliche Situation der betroffenen Unternehmen verschärft. In der erwähnten Studie werden Simulationen zu einem deutlichen Gewinneinbruch durchgeführt.⁷ Nach den Ergebnissen verringert sich die Zahl der Belasteten und das Steuerermehraufkommen durch die Zinsschranke leicht.

Zurzeit berät der Gesetzgeber über Erleichterungen bei der Zinsschranke. Der Bundesrat hat beschlossen, die Freigrenze für den Nettozinsauf-

⁷ Bach, S., Buslei, H., a.a.O., 26 ff.

wand auf drei Millionen Euro anzuheben. Die Erhöhung soll zunächst auf den „Krisenzeitraum“ 2008 bis 2010 begrenzt werden.⁸ Eine Analyse dieser Reform auf Grundlage der Jahresabschlussdaten für 2006 zeigt, dass sich die Zahl der betroffenen und belasteten Unternehmen um gut die Hälfte reduziert. Fast alle kleinen Unternehmen und auch die meisten mittleren Unternehmen (gemessen an der Bilanzsumme) sind dann nicht mehr von der Regelung betroffen. Das Steuermehraufkommen vermindert sich dagegen nur um sieben Prozent, da die Mehreinnahmen aus der Zinsschranke stark auf die großen Unternehmen konzentriert sind.

Fazit

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die Zinsschranke vor allem Großunternehmen trifft. Diese Unternehmen sollen durch die Zinsschranke zu einer verringerten Fremdfinanzierung in Deutschland veranlasst werden. Es gibt Anzeichen dafür, dass dies in der Steuerplanung eine Rolle spielt.⁹ Auch einige mittelständische Unternehmen können von der Regelung betroffen sein. Die hier vorgestellten Analysen ergeben eine Anzahl von knapp 150 Firmen. Eine Anhebung der Freigrenze auf drei Millionen Euro würde diese Unternehmen nahezu vollständig von der Belastung durch die Zinsschranke ausnehmen.

Aus steuerpolitischer und steuertechnischer Perspektive ist die Zinsschranke eine Notlösung, um Fremdfinanzierungen zu Lasten des deutschen Fiskus zu begrenzen. Steuerpolitisch wäre es grundsätzlich wünschenswert, alle Formen der Unternehmensfinanzierung möglichst gleichmäßig zu belasten. In Deutschland bestehen weiterhin erhebliche steuerliche Anreize zur Fremdfinanzierung, da Gewinne mit durchschnittlich rund 30 Prozent auf Unternehmensebene besteuert werden, während Zinsen und vergleichbare Finanzierungsentgelte nur mit etwa 3,5 Prozent durch die Gewerbesteuer belastet und Kapitalertragsteuern in der Regel nicht erhoben werden. Auch bei der Einkommens- beziehungsweise der Kapitalertragsbesteuerung auf der Ebene der Anteilseigner beziehungsweise Kreditgeber belasten viele Staaten Gewinne höher als Zinseinkommen. In Deutschland begünstigt die Abgeltungsteuer ab 2009 Zinserträge gegenüber Gewinnausschüttungen. Die Zinsschranke, wie auch andere Ab-

wehrstrategien der nationalen Steuergesetzgeber gegen steuermindernde „Unterkapitalisierung“ schränken diesen Vorteil wieder ein. Aus europarechtlichen Gründen können diese Regelungen nicht mehr gezielt auf grenzüberschreitende Unternehmensverbände gerichtet werden. Damit können unerwünschte „Nebenwirkungen“ verbunden sein, etwa die Einbeziehung rein nationaler Unternehmensverbände in die Zinsschranke.

Mögliche Alternativen zu den Unterkapitalisierungsregelungen haben ebenfalls Nachteile. Anrechenbare Quellensteuern auf Zinserträge könnten den steuerlichen Vorteil der Fremdfinanzierung reduzieren. Sie sind aber im Regelfall nicht mit dem Europarecht und dem internationalen Steuerrecht vereinbar. Höhere Hinzurechnungen von Finanzierungsentgelten bei der Gewerbesteuer wären eine andere Alternative. Das würde die „Ertragsunabhängigkeit“ der Unternehmensbesteuerung verstärken, wie dies in anderen Ländern zu beobachten ist.¹⁰

Wichtig erscheint es, die Zinsschrankenregelung auf wirtschaftliche Folgewirkungen zu untersuchen. Die betroffenen Unternehmen haben verschiedene Möglichkeiten zur Anpassung. Sie können der Zinsschranke ausweichen durch Änderungen bei der steuerlichen Organshaft, durch Aufspaltung von Unternehmen (zur mehrfachen Nutzung der Freigrenze), durch Anpassung ihrer Beteiligungsverhältnisse oder durch Erhöhung des Eigenkapitals. Dies dürfte Anpassungskosten für Umorganisationen, höhere Kosten bei der Finanzierung oder höhere Steuerbelastungen auslösen.¹¹ Diese Belastungen stehen den deutlichen Steuersatzsenkungen durch die Unternehmensteuerreform 2008 entgegen und können sie im Einzelfall übersteigen. Dies kann Entscheidungen zu Neu-Investitionen negativ beeinflussen. Empirische Studien zeigen, dass die Unternehmensbesteuerung und insbesondere steuerliche Unterkapitalisierungsregelungen einen spürbaren Einfluss auf Finanzierungsstruktur, aber auch auf die Investitionen haben können.¹²

¹⁰ Broer, M.: Ertragsunabhängige Unternehmenssteuerbelastung im internationalen Vergleich. Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 58, 2007, 71–91.

¹¹ Insbesondere die Praktikabilität des Eigenkapital-Escapes ist umstritten, da diese Regelung weitreichende neue Rechnungslegungsanforderungen auslöst. Vgl. Hick, C. in Herrmann, Heuer, Raupach: Einkommen- und Körperschaftsteuergesetz, Kommentar. § 4h EStG, Lfg. Jb. 2008, Februar 2008, Anm. J 07-23, E35.

¹² Vgl. Dwenger, N., Steiner, V.: Financial Leverage and Corporate Taxation: Evidence from German Corporate Tax Return Data. DIW Discussion Paper Nr. 855, 2009. Buettner, T., Overesch, M., Schreiber, U., Wamser, G.: The Impact of Thin-capitalization Rules on Multinationals' Financing and Investment Decisions. Deutsche Bundesbank, Discussion Paper, Series 1: Economic Studies No 03/2008, www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/dkp/2008/200803dkp.pdf.

⁸ Bundesrat, Drucksache 168/09 (Beschluss), 03.04.09.

⁹ Herzig, N., Lochmann, U., Liekenbrock, B.: Die Zinsschranke im Lichte einer Unternehmensbefragung. Einfluss auf Steuerplanung, Steuergestaltung und Steuerbelastung. Der Betrieb 61(12), 2008, 593–602.

Für belastbare Analysen dieser Folgewirkungen der Zinsschranke sollten umfassende repräsentative Informationen zur steuerlichen Gewinnermittlung erhoben werden. Analysen auf Grundlage von Handelsbilanzdaten, wie sie hier vorgelegt werden, können nur einen ersten Eindruck von Größenordnung und Struk-

tur der betroffenen Unternehmen sowie den Belastungswirkungen geben, da sich wichtige Besteuerungsgrundlagen nicht genau ermitteln lassen. Für ex-post-Analysen der Reform sollten steuerstatistische Informationen möglichst für mehrere Jahre vor und nach der Reform vorliegen.

JEL Classification:
H25, C15, G32, H32

Keywords:
Thin-Capitalization rules,
Business income taxation,
Micro simulation

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredation

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.