

POSITIONSPAPIER

Taxation-Omnibus

- Zinsschranke sachgerecht und praktikabel ausgestalten
- Rein nationale Konzerne aus dem Anwendungsbereich der Mindeststeuer herausnehmen

Berlin/Brüssel, 15.09.202

*Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. [Zahlen Daten Fakten 2025](#)
Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.*

Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Betroffenheit

Am 24. Juni 2026 nahm die Europäische Kommission ein umfangreiches Paket zur Steuervereinfachung an. Ziele des Pakets sind die Vereinfachung der EU-Steuervorschriften, die Verringerung der Befolgungslasten für Unternehmen und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Binnenmarkts zur Unterstützung von Investitionen und Wachstum.

Eine bedeutende Maßnahme ist die Überarbeitung der in der Anti-Tax-Avoiding-Directive (ATAD) enthaltenen Zinsschrankenregelungen. Änderungen sind hier zwingend notwendig, denn der Anwendungsbereich der bestehenden Zinsschranken-Regelungen geht weit über den Zweck der Zinsschranke hinaus.

Ausweislich der Erwägungsgründe der ATAD zielt diese darauf ab, aggressive Steuergestaltungen und Steuervermeidungspraktiken insbesondere im internationalen Kontext zu verhindern. Keinesfalls aber sollen die Regelungen des Art. 4 der ATAD notwendige Investitionen in die Transformation bremsen; dennoch zeichnet sich für Stadtwerke immer stärker ab, dass genau dies der Fall ist.

Deutlich wird dies vor dem Hintergrund der Transformation der Wirtschaft, die sich als gesamt-gesellschaftliche Mammut-Aufgabe darstellt und die insbesondere auch für Stadtwerke mit immensen Investitionen verbunden ist. Zahlreiche Studien bestätigen allein im Energiesektor in Deutschland einen Investitionsbedarf im hohen, dreistelligen Milliardenbereich in den nächsten Jahren. Investitionsschwerpunkte sind der Ausbau und die Verstärkung der Stromnetze, der Auf-, Aus- und Umbau der Fernwärmesysteme, der Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und Investitionen in die Wasserstoffinfrastruktur. Für viele Stadtwerke kommt hinzu, dass sie neben der Energiewende auch den ÖPNV transformieren, die Resilienz der Wasserinfrastruktur stärken, und die Digitalisierung weiter vorantreiben müssen. Letzteres schließt den Auf- und Ausbau von Breitbandnetzen mit ein.

Stadtwerke stehen damit vor der Herausforderung, ihre jährlichen Investitionen signifikant zu erhöhen; mitunter ist eine Vervierfachung der bisherigen Investitionen per anno geplant. Diese Investitionen werden erhebliche Auswirkungen auf finanzrelevante Bilanzkennzahlen und die Unternehmensergebnisse haben. U.a. wird sich auch das für die Zinsschranke entscheidende Verhältnis zwischen EBITDA und Zinsaufwand erheblich verändern, so dass die geltende, typisierte 30%-Grenze nach Berechnungen vieler kommunaler Unternehmen in absehbarer Zeit gerissen werden wird. Vereinzelt ist dies schon heute bei Stadtwerken der Fall.

Hervorzuheben ist, dass dies nicht auf aggressiven Steuervermeidungsmodellen beruht, sondern auf klassische Fremdfinanzierungen mit Banken und Investoren und zum Teil auf Gesellschafter-Darlehen der Kommunen zurückzuführen ist.

Die Zinsschranke in ihrer derzeitigen europarechtlichen Ausgestaltung erweist sich damit nicht nur als Instrument gegen aggressive Steuergestaltungen, sondern eben auch als Bremse für das Erreichen der europäischen Klimaziele, so dass eine Überarbeitung der ATAD dringend geboten ist.

Darüber hinaus ist auch eine Anpassung der Mindeststeuerrichtlinie erforderlich. Große Unternehmen, die nur in einem Mitgliedstaat tätig sind, sind aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen. Ihnen fehlt die Möglichkeit der Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer, gleichzeitig unterliegen sie jedoch umfangreichen Berichtspflichten.

Wir bitten darum, dass sich die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Beratungen im Rat der Europäischen Union für die nachfolgenden Änderungen einsetzt.

Kernposition in Kürze

- › Wir fordern nachdrücklich, dass Art. 4 Abs. 2a letzter Unterabsatz ATAD (Entwurf), wonach alle Einkünfte aus risikoarmen Drittparteien-Darlehen vom EBITDA des Steuerpflichtigen auszuschließen sind, und alle ausgeschlossenen übersteigenden Fremdkapitalkosten nicht in die übersteigenden Fremdkapitalkosten der Gruppe gegenüber Dritten einzubeziehen sind, ersatzlos gestrichen wird.
- › Wir schlagen vor, dass der Freibetrag in Artikel 4 Abs. 3 ATAD (Entwurf) von 3 Mio. EUR auf 8 Mio. EUR angehoben wird.
- › Art. 4 Abs. 2a Unterabsatz 1 Buchst. b ATAD (Entwurf) muss dahingehend geändert werden, dass im Konzern weitergereichte Darlehen von Dritt-Parteien ebenfalls aus der Zinsschranke ausgenommen sind, wenn nachgewiesen wird, dass die Gesellschaft, an die das Darlehen weitergeleitet wird, dieses für eine Investition verwendet.
- › Wir regen an, in Art. 4 Abs. 3a ATAD darauf abzustellen, dass der EBITDA im Vergleich zum unmittelbaren Vorjahr um 50 % gesunken ist. Stattdessen sollte darauf abgestellt werden, dass der EBITDA im Vergleich zum Durchschnitt der letzten 5 – 10 Jahre um 50 % gesunken ist.
- › Die Mindeststeuerrichtlinie ist dahingehend anzupassen, dass große nationale Unternehmensgruppen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden.

Anpassungsvorschläge

A) Änderung der ATAD

Article 4 – paragraph 2a

Text proposed by the Commission	Proposal for an amendment
Member States shall exclude from the scope of paragraph 1 exceeding borrowing costs incurred on low-risk third-party loans.	Member States shall exclude from the scope of paragraph 1 exceeding borrowing costs incurred on low-risk third-party loans.
For the purpose of the first subparagraph, a low-risk third-party loan means a loan that meets the following conditions:	For the purpose of the first subparagraph, a low-risk third-party loan means a loan that meets the following conditions:
(a) ... and	(a) ... and
(b) it is used to finance exclusively the own activities of the borrowing entity itself, and no financing goes to an associated enterprise or permanent establishment or to an entity of the same consolidated group	(b) it is used to finance exclusively the own activities of the borrowing entity itself, and no financing goes to an associated enterprise or permanent establishment or to an entity of the same consolidated group <i>unless that entity demonstrates that the funds transferred to it are used in their entirety for an investment.</i>
For the purposes of the condition set out in point (b), a loan shall not be used, directly or indirectly, to fund capital contributions or other equity contributions resulting in financing an associated enterprise or permanent establishment or an entity of the same consolidated group for financial accounting purposes.	For the purposes of the condition set out in point (b), a loan shall not be used, directly or indirectly, to fund capital contributions or other equity contributions resulting in financing an associated enterprise or permanent establishment or an entity of the same consolidated group for financial accounting purposes, <i>unless that entity demonstrates that the funds transferred to it are used in their entirety for an investment.</i>
Where the first subparagraph applies, any income arising from low-risk third	

party loans shall be excluded from the EBITDA of the taxpayer, and any excluded exceeding borrowing cost shall not be included in the exceeding borrowing costs of the group vis-à-vis third parties referred to in paragraph 5, point (b).’;

Begründung

Die potentiell bedeutendste Änderung, die die EU-Kommission vorgeschlagen hat, betrifft den geplanten, neuen Absatz 2a in Artikel 4 ATAD (Entwurf), wonach Darlehen, die von nicht verbundenen Unternehmen (d. h. Drittparteien, z.B. Banken) gewährt werden („low-risk third-party loans“), vom Anwendungsbereich der Zinsschranke ausgenommen werden sollen, sofern sie zur Finanzierung der eigenen Tätigkeit des Darlehensnehmers verwendet werden.

Dieser Ansatz ist sehr zu begrüßen, denn derartige Darlehen können unter keinen erdenklichen Umständen als missbräuchlich angesehen werden und dürfen somit steuerlich auch nicht sanktioniert werden. Leider sieht der Entwurf der EU-Kommission jedoch Einschränkungen dieser Regelung vor, die in der Praxis nicht oder nur unter erheblichem administrativem Aufwand umsetzbar sind.

Dies betrifft vor allem die geplante Vorgabe, dass alle Einkünfte aus risikoarmen Drittparteien-Darlehen vom EBITDA des Steuerpflichtigen auszuschließen sind, und alle ausgeschlossenen übersteigenden Fremdkapitalkosten nicht in die übersteigenden Fremdkapitalkosten der Gruppe gegenüber Dritten einzubeziehen sind.

Es ist vollkommen unklar, wie diese Vorgabe erfüllt werden könnte. Es besteht in aller Regeln keine Möglichkeit, zu ermitteln, welche Einkünfte aus bestimmten Darlehen erzielt werden. Zudem ist auch der Sinn dieser Regelung nicht nachvollziehbar. Der Ansatz der geplanten Neuregelung ist es ja gerade, dass Zinsen von Drittparteien im Sinne der Zinsschranke unkritisch sind. Daher gibt es auch keinen Grund zur Sanktionierung in Form einer entsprechenden Kürzung beim EBITDA. Diese Einschränkung ist daher aus Sicht des VKU ersatzlos zu streichen.

Eine weitere, vorgeschlagene Einschränkung betrifft die Vorgabe, dass die Darlehen nicht konzernintern weitergegeben werden dürfen. Dies entspricht nicht den Finanzierungsstrukturen kommunaler Konzerne, die sich insoweit auch nicht von anderen Konzernstrukturen unterscheiden. Üblicherweise ist hier auf Ebene der

Holdinggesellschaften ein konzernweites Treasury etabliert. Im Konzern weitergereichte Darlehen von Dritt-Parteien, sollten daher ebenfalls aus der Zinsschranke ausgenommen sein, wenn nachgewiesen wird, dass die Gesellschaft, an die das Darlehen konzernintern weitergeleitet wird, dieses für eine Investition verwendet.

Article 4 - paragraph 3

Text proposed by the Commission	Proposal for an amendment
By derogation from paragraph 1, the taxpayer shall be given the right to deduct exceeding borrowing costs in an amount equal to EUR 3 000 000. ...	By derogation from paragraph 1, the taxpayer shall be given the right to deduct exceeding borrowing costs in an amount equal to EUR 8 000 000

Begründung

Wir begrüßen, dass zur Verringerung der Belastung durch die Zinsschranke, der aktuelle „Safe Harbour“ von 3 Mio. EUR in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie verpflichtend eingeführt werden soll. Demnach müsste auch Deutschland die aktuell geltende Freibrenze i.H.v. 3 Mio. EUR in einen Freibetrag ändern.

Zudem ist für den Freibetrag eine automatische jährliche Indexierung entsprechend der Inflation vorgesehen. Eine solche Indexierung ist sachgerecht.

Angesichts der bereits dargestellten, hohen Investitionen, die Stadtwerke in den nächsten Jahren finanzieren müssen und auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der Zinssätze seit dem Ende der Niedrigzinsphase, wäre es aus unserer Sicht jedoch notwendig, den Safe Harbor bzw. den Freibetrag zudem auf 8 Mio. EUR zu erhöhen.

Article 4 – paragraph 3a

Text proposed by the Commission	Proposal for an amendment
<i>“By derogation from paragraph 1, a taxpayer shall be given the right to fully deduct exceeding borrowing costs incurred in a tax period where the taxpayer demonstrates that its EBITDA for that tax</i>	<i>“By derogation from paragraph 1, a taxpayer shall be given the right to fully deduct exceeding borrowing costs incurred in a tax period where the taxpayer demonstrates that its EBITDA for that tax period has</i>

period has decreased by at least 50 per cent compared to the EBITDA of the immediately preceding tax period.

The derogation provided for in the first subparagraph shall only apply to the tax period in which the decrease in EBITDA occurs.’;.”

decreased by at least 50 per cent compared to the **average EBITDA of the five immediately preceding tax periods.**

The derogation provided for in the first subparagraph shall only apply to the tax period in which the decrease in EBITDA occurs.’;.”

Begründung

Ebenfalls sehr zu begrüßen ist der Vorschlag, Steuerpflichtige von der Zinsschranke auszunehmen, wenn sich das maßgebliche EBITDA im Vergleich zum Vorjahr um mindestens 50 % reduziert hat. Aus unserer Sicht wäre es jedoch sinnvoll, keinen strikten Vergleich zum Vorjahr vorzunehmen. Unternehmen die sich in einer zwischenzeitlichen Krise befinden, die über einen längeren Zeitraum, als zwei Jahre, anhält, würden somit nur im ersten Jahr der Krise von der geplanten Vereinfachung profitieren können. Besser wäre es daher, auf einen Durchschnittswert der vergangenen 5 bis 10 Jahre abzustellen.

B) Änderungen der Mindeststeuerrichtlinie

Article 2 – paragraph 1

Official text

„This Directive applies to constituent entities located in a Member State that are members of an MNE group or of a large-scale domestic group which has an annual revenue of EUR 750 000 000 or more, including the revenue of the excluded entities referred to in paragraph 3, in its ultimate parent entity’s consolidated financial statements in at least two of the four fiscal years immediately preceding the tested fiscal year.“

Proposal for an amendment

This Directive applies to constituent entities located in a Member State that are members of an MNE group ~~or of a large-scale domestic group~~ which has an annual revenue of EUR 750 000 000 or more, including the revenue of the excluded entities referred to in paragraph 3, in its ultimate parent entity’s consolidated financial statements in at least two of the four fiscal years immediately preceding the tested fiscal year.

Article 3 - paragraph 5

Official text

„large-scale domestic group’ means any group of which all constituent entities are located in the same Member State;“

Proposal for an amendment

~~large-scale domestic group’ means any group of which all constituent entities are located in the same Member State~~

Begründung

Die Richtlinie 2022/2523 des Rates vom 14.12.2022 zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen und große inländische Gruppen in der Union (Mindeststeuerrichtlinie) regelt in Artikel 2, dass nicht nur multinationale Unternehmensgruppen, sondern auch große inländische Unternehmensgruppen in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen sind.

Damit gehen die Regelungen in der Mindeststeuerrichtlinie weit über die GloBE-Mustervorschriften, die durch die Mindeststeuerrichtlinie in der EU umgesetzt werden, hinaus. Die GloBE Mustervorschriften (OECD/G20 Projekt Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung Steuerliche Herausforderungen der Digitalisierung der Wirtschaft – GloBE-Mustervorschriften (Säule 2) INCLUSIVE FRAMEWORK ON BEPS) sehen lediglich vor, dass multinationale Unternehmensgruppen mit einem Umsatz von mehr als 750 Mio. EUR unter die GloBE-Vorschriften fallen. Multinationale Unternehmensgruppe bedeutet nach 1.2.1 der GloBE-Vorschriften jede Unternehmensgruppe, die mindestens eine Einheit oder Betriebsstätte umfasst, die nicht im Steuerhoheitsgebiet der obersten Muttergesellschaft belegen ist. Rein national tätige Unternehmensgruppen fallen somit aus den GloBE-Vorschriften heraus.

Dies ist beabsichtigt und sinnvoll, da rein national tätige große Unternehmen keine Möglichkeiten haben, durch Verlagerung von Gewinnen in sog. Niedrigsteuerländer ihre Steuerlast in der EU zu verringern.

Durch die über die GLOBE-Mustervorschriften hinausgehende Anwendbarkeit der Mindeststeuerrichtlinie wird den in der EU nur in einem Mitgliedstaat ansässigen großen Unternehmen steuerliche Pflichten, wie z.B. die Erstellung eines Mindeststeuerberichts aufgebürdet, ohne dass sich hieraus für den Staat relevante steuerliche Mehreinnahmen ergäben.