



GDV Gesamtverband
der Versicherer

POSITIONSPAPIER

Ein neues Mindset im EU-Steuerrecht – Vorschläge zur Vereinfachung





Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Besuchereingang: Leipziger Straße 121
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000, Fax +49 30 2020-6000
www.gdv.de, berlin@gdv.de

Verantwortlich

Götz Treber
Leiter Kompetenzzentrum Unternehmenssteuerung und Regulierung
Tel.: +49 30 2020-5470
E-Mail: g.treber@gdv.de

Dr. Volker Landwehr
Leiter Steuern
Tel.: +49 30 2020-5240
E-Mail: v.landwehr@gdv.de

Koordination

Jochen Bohne
stellv. Abteilungsleiter Steuern
Tel.: +49 30 2020-5241
E-Mail: j.bohne@gdv.de

Publikationsassistentz

Heike Borchardt, Nadine Luther

Redaktionsschluss

04.02.2026

Bildnachweis

S. 1 · laura-mazzei-LH7xUsPLhXA-unsplash
S. 5 · gettyimages-180698194
S. 8 · gettyimages-180698194
S. 11 · gettyimages-182030094
S.14 · gettyimages-1351093545
S.17 · gettyimages-1225789221
S.19 · gettyimages-108194505
S.21 · gettyimages-2155640206

Disclaimer

Die Inhalte wurden mit der erforderlichen Sorgfalt erstellt. Gleichwohl besteht keine Gewährleistung auf Vollständigkeit, Richtigkeit, Aktualität oder Angemessenheit der darin enthaltenen Angaben oder Einschätzungen.

Inhalt

Einleitung	04
1. Anti-Steuervermeidungsrichtlinie – ATAD	09
1.1. Hinzurechnungsbesteuerung der Art. 7 und Art. 8 ATAD	09
1.2. Vorschriften gegen hybride Gestaltungen in Art. 9, 9a, 9b ATAD	10
2. DAC 6	12
2.1. Ausnahme für Unternehmen, die der Mindeststeuer unterliegen	12
2.2. Klarere Formulierung und Fokussierung der Kennzeichen auf Risikofälle	12
2.3. White-List	13
3. Mutter-Tochter-Richtlinie	15
3.1. Anwendbarkeit auf Gemeindesteuern	15
3.2. Anwendbarkeit auf Dividenden an Personengesellschaften, die wie Kapitalgesellschaften besteuert werden	15
3.3. Definition Gewinnausschüttung	15
3.4. Anwendbarkeit auf zwischengeschaltete Personengesellschaften	16
3.5. Harmonisierung und Vereinfachung der Anti-Missbrauchsregelungen (insb. Substanz- und Funktionstests für die Muttergesellschaft)	16
4. Fusionsrichtlinie	18
5. Mehrwertsteuersystemrichtlinie	20
6. Globale Mindeststeuer vereinfachen	22

Einleitung

Die europäische Steuerpolitik soll einen Beitrag zur Lösung wirtschaftlicher und sozialer Herausforderungen leisten. Spätestens seit der Veröffentlichung des Draghi-Berichts 2024 ist jedoch klar, dass bürokratische Lasten und Berichtspflichten die europäische Wirtschaft erdrücken. Ein zentraler Treiber von Berichtspflichten und Bürokratie für Unternehmen ist dabei das Steuerrecht. Die deutschen Versicherer begrüßen daher das Vorhaben des „Decluttering“ und den kommenden Steueromnibus der Europäischen Kommission. Vor dem Hintergrund des Einstimmigkeitsprinzips und der Singularinteressen der Mitgliedstaaten wird es sehr herausfordernd, Vereinfachungen durchzusetzen. Aufgrund des dringlichen Handlungsbedarfs appellieren wir daher an alle Mitgliedsstaaten, sich für Kompromisse zu Vereinfachungen im Steuerrecht offen zu zeigen.

Kommissar Hoekstra hat 2024 die für die Steuerpolitik zentrale Devise „Decluttering is of the essence“ ausgegeben. Er kündigte zudem einen ganzheitlichen Ansatz für das Jahr 2026 an.¹ Auch der ECOFIN legte in seiner Sitzung im März 2025 eine dahingehende Agenda mit vielen guten ersten Ansätzen fest.² Zu diesen Initiativen möchten die deutschen Versicherer mit ihrer Expertise und mit konkreten Vorschlägen ihren Beitrag leisten.

Vereinfachungspotenzial besteht im europäischen Steuerrecht reichlich: Über die Jahre geschaffene Regelungen zur Abwehr von Steuermisbrauch überlagern sich teilweise und verkomplizieren die Steuer-Compliance. Zu nennen sind hier vor allem die globale Mindeststeuer und die Hinzurechnungsbesteuerung der Anti-Steuervermeidungsrichtlinie (Anti Tax Avoidance Directive – ATAD). Beide Regelungsregime verfolgen im Wesentlichen das gleiche Ziel, nämlich niedrig besteuerte Gewinne zu verhindern. Die Unternehmen müssen dennoch beide Regelungsregime aufwändig umsetzen.

Hinzu kommt, dass Unternehmen in den Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Steuerregeln konfrontiert sind. Das EU-Steuerrichtlinienrecht hat zwar zu einer teilweisen Harmonisierung beitragen können, lässt aber noch viel Raum für abweichende nationale Regelungen. Das gilt beispielsweise für die ATAD, die lediglich einen Mindeststandard vorsieht. Deutschland ist an vielen Stellen deutlich über diesen Mindeststandard hinausgegangen. Wünschenswert ist daher eine Harmonisierung auf europäischer Ebene, die ein derartiges „Gold-Plating“ ausschließt. Ebenso wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, neue Richtlinien mit „Sunset-Klauseln“ zu erlassen, um angesichts des im Steuerbereich geltenden Einstimmigkeitsgebots einer ansonsten drohenden Versteinerung des EU-Rechts vorzubeugen. Insbesondere können die Mitgliedstaaten aufgrund der erschwerten Veränderlichkeit des Richtlinienrechts auf sich kurzfristig gewandelte (geo-)politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen nur träge reagieren.

Neben der Verhinderung von „Goldplating“ und der Einführung von „Sunset-Regelungen“ sollten die EU-Steuerregeln an vielen Stellen insbesondere aber auch vereinfacht und gestrafft werden.

¹ https://hearings.elections.europa.eu/documents/hoekstra/hoekstra_verbatimreportheating-original.pdf, S. 21.

² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/03/11/taxation-council-sets-tax-decluttering-and-simplification-agenda/>.



Unsere Vorschläge Übersicht

Die folgende Übersicht enthält aus unserer Sicht wichtige Elemente, die in einem Omnibus zu Vereinfachungen im europäischen Steuerrecht berücksichtigt werden sollten. Weitergehende Erläuterungen zu unseren Vorschlägen finden sich im nachfolgenden Abschnitt.

Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD)

Problembeschreibung	Lösung
Einzelne Regelungen enthalten Überschneidungen mit der globalen Mindeststeuer.	<ul style="list-style-type: none"> → Keine Anwendung der Hinzurechnungsbesteuerung in Art. 7 und Art. 8 ATAD bei gleichzeitiger Anwendbarkeit der globalen Mindeststeuer. → Alternativ sollte zumindest eine Regelung geschaffen werden, dass im Falle des Bestehens einer QDMTT (anerkannte nationale Ergänzungssteuer gemäß Art 11 der Mindestbesteuerungsrichtlinie) sämtliche in dem betreffenden Steuerhoheitsgebiet ansässige Einheiten für Zwecke der Hinzurechnungsbesteuerung als ausreichend besteuert angesehen werden dürfen.
Bestehende Ausnahmen für Finanzunternehmen sind unzureichend.	<ul style="list-style-type: none"> → Klarstellende Regelung bei der Drittelgrenze in der Ausnahmeregelung für Finanzunternehmern in Art. 7 Abs. 3 Unterabsatz 2 ATAD. Hier sollten Transaktionen mit nachgeschalteten Unternehmen unschädlich sein.
Anrechenbarkeit ausländischer Steuer ist rechtsunsicher.	<ul style="list-style-type: none"> → In Art. 8 Abs. 7 ATAD sollte klargestellt werden, dass die dort vorgesehene Anrechnung von Steuern der ausländischen Zwischengesellschaft bzw. Betriebsstätte auf die Steuerschuld für Hinzurechnungsbeträge auch gewinnbezogene Gemeindesteuern, wie die deutsche Gewerbesteuer einschließt.
Regelungen gegen hybride Gestaltungen sind schwer vollziehbar und bei anwendbarer globaler Mindeststeuer weniger notwendig.	<ul style="list-style-type: none"> → Schaffung einer Ausnahme für Unternehmensgruppen im Anwendungsbereich der globalen Mindeststeuer. → Streichung der importierten Mismatches – Regelung in Art. 9 Abs. 3 ATAD. → Einschränkung der Anwendbarkeit auf konzerninterne Vorgänge. → Vermeidung von Besteuerungsinkongruenzen durch die Harmonisierung des Begriffs der Gewinnausschüttung.

DAC 6

Problembeschreibung	Lösung
Die mit den Mitteilungspflichten für grenzüberschreitende Steuergestaltungen verbundenen Erwartungen wurden nicht erfüllt. Die Regelungen sind zu breit und unklar formuliert. Außerdem ergeben sich Überschneidungen mit der Mindestbesteuerungsrichtlinie und der ATAD.	<ul style="list-style-type: none"> → Die Mitteilungspflichten für grenzüberschreitende Steuergestaltungen nach DAC 6 sollten gestrichen werden. → Zumindest sollten folgende Anpassungen umgesetzt werden: <ul style="list-style-type: none"> • Ausnahme für Unternehmen, die der globalen Mindeststeuer unterliegen. • Klarere Formulierung und Fokussierung der Kennzeichen auf Risikofälle. • White-list mit unproblematischen Gestaltungen, die nicht berichtspflichtig sind.

Mutter-Tochter-Richtlinie

Problembeschreibung

Die beabsichtigte Vermeidung der Doppelbesteuerung wird aufgrund von Unklarheiten in der Reichweite der Richtlinie nicht vollständig erreicht. Außerdem wird die Anwendung durch die Prüfung von Anti-Missbrauchsregelungen erschwert.

Lösung

- Klarstellung, dass die Mutter-Tochter-Richtlinie auch auf gewinnbezogene Gemeindesteuern, wie die deutsche Gewerbesteuer anwendbar ist.
- Klarstellung, dass Personengesellschaften, die im Staat ihrer Geschäftsleitung als Körperschaftsteuerpflichtig behandelt werden, ebenfalls von der Mutter-Tochter-Richtlinie erfasst sind.
- Der Begriff der Gewinnausschüttung sollte EU-weit harmonisiert werden, um Qualifikationskonflikten entgegenzuwirken.
- Klarstellung, dass die Mutter-Tochter-Richtlinie auch bei zwischengeschalteten Personengesellschaften anwendbar ist.
- Die Anti-Missbrauchsregelungen (insb. Substanz- und Funktionstests für die Muttergesellschaft) sollten harmonisiert und vereinfacht werden.

Fusionsrichtlinie

Problembeschreibung

Es bestehen Unsicherheiten, unter welchen Voraussetzungen die Begünstigungen der Richtlinie gewährt werden.

Lösung

- Klarstellung, dass sich die Anforderung in Art. 4 Abs. 2 b Fusionsrichtlinie, wonach das übertragene Vermögen nach der Umwandlung einer Betriebsstätte der übernehmenden Gesellschaft zuzurechnen ist, auf den Zeitpunkt des steuerlichen Übertragungstichtags bezieht.
- Klarstellung, dass im Falle einer Abspaltung nach Art. 2 c Fusionsrichtlinie wesentliche Vermögensgegenstände, die sowohl vom abgespaltenen als auch vom zurückbleibenden Teilbetrieb genutzt werden (oft für IT der Fall), im Wege der Gewährung eines vertraglichen Nutzungsrechts dem abgespaltenen Teilbetrieb zugeordnet werden können.

Mehrwertsteuersystemrichtlinie

Problembeschreibung

Die Vorgaben zur Anerkennung einer Mehrwertsteuergruppe führen durch unbestimmte Rechtsbegriffe zu einer unterschiedlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Deutschland hat die Regelungen so umgesetzt, dass die Anforderungen (vor allem für die der Finanzaufsicht unterliegenden Unternehmen) teilweise schwer erfüllbar sind. EU-weit tätige Unternehmen können keine grenzüberschreitenden Mehrwertsteuergruppen bilden.

Lösung

- Die Anforderung der engen Verbundenheit der Mitglieder der Mehrwertsteuergruppe durch gegenseitige finanzielle, wirtschaftliche und organisatorische Beziehungen ist auf der Ebene des europäischen Mehrwertsteuerrechtes präziser zu definieren und zu vereinfachen. Denkbar wäre zum Beispiel, dass bei Vorliegen einer finanziellen Eingliederung in die Muttergesellschaft das Bestehen der engen wirtschaftlichen und organisatorischen Verbindungen als widerlegbar angenommen wird.
- Diese Anforderungen müssen sowohl rechtsformenunabhängig als aufsichtsrechtlich erfüllbar sein.
- Die Mehrwertsteuergruppe muss grenzüberschreitend möglich sein.

Mindestbesteuerungsrichtlinie

Problembeschreibung

Die globale Mindeststeuer führt zu erheblichem Umsetzungsaufwand.

Lösung

- Die EU-Kommission sollte sich für eine Vereinfachung und sachgerechte Anpassung der bestehenden Mindeststeuervorschriften der OECD einsetzen und eine entsprechende Änderung der Mindestbesteuerungsrichtlinie der EU anstoßen.



Unsere Vorschläge im Einzelnen

1

Anti-Steuervermeidungs- richtlinie – ATAD

1 ANTI-STEUERVERMEIDUNGSRICHTLINIE – ATAD

Die ATAD³ enthält eine Reihe von Abwehrmaßnahmen gegen Steuerumgehung. Das Ziel, Steuerumgehung zu bekämpfen ist richtig. Allerdings sind die Regelungen teilweise schwer zu administrieren. Zudem ist durch die Einführung der globalen Mindeststeuer bereits ein Mindestbesteuerungsniveau sichergestellt. Insofern erscheint es sinnvoll und möglich, Vorschriften abzuschaffen und zu vereinfachen, ohne dabei den Schutz vor Steuerumgehung preiszugeben.

1.1 Hinzurechnungsbesteuerung der Art. 7 und Art. 8 ATAD

→ **Keine Anwendung der Hinzurechnungsbesteuerung bei gleichzeitiger Anwendbarkeit der globalen Mindeststeuer**

Die Hinzurechnungsbesteuerung zielt darauf ab, der Verlagerung von Einkünften aus dem Inland in niedrig besteuertes Ausland entgegenzuwirken. Das geschieht dadurch, dass bestimmte niedrig besteuerte Einkünfte einer ausländischen Tochterkapitalgesellschaft oder Betriebsstätte im Inland nachbesteuert werden. Die Funktionsweise entspricht im Wesentlichen der globalen Mindeststeuer. Auch hier erfolgt eine Nachbesteuerung niedrig besteuerten Gewinne, wenn auch die globale Mindeststeuer nur für große Unternehmensgruppen mit einem Außenumsatz von mindestens 750 Mio. € zur Anwendung gelangt. Vor diesem Hintergrund sollten Unternehmensgruppen, die von der globalen Mindeststeuer erfasst sind, von der Hinzurechnungsbesteuerung ausgenommen werden.

Alternativ sollte zumindest eine Regelung geschaffen werden, dass im Falle des Bestehens einer QDMTT (anerkannte nationale Ergänzungssteuer gemäß Art 11 der Mindestbesteuerungsrichtlinie⁴) sämtliche in dem betreffenden Steuerhoheitsgebiet ansässige Einheiten als ausreichend besteuert angesehen werden dürfen.

→ **Erweiterung der Ausnahmen für Finanzunternehmen**

Darüber hinaus sollten die Ausnahmen für Finanzunternehmen besser auf die Realitäten der Praxis abgestimmt werden. Geboten ist daher eine klarstellende Regelung bei der Drittelgrenze in der Ausnahmeregelung für Finanzunternehmen in Art. 7 Abs. 3 Unterabsatz 2 ATAD. Diese Vorschrift erlaubt es den Mitgliedstaaten, Finanzunternehmen von der Hinzurechnungsbesteuerung auszunehmen, wenn diese höchstens ein Drittel bestimmter passiver Einkünfte aus Transaktionen mit verbundenen Unternehmen erzielen.

Für die Drittelgrenze sollten Transaktionen mit nachgeschalteten Unternehmen generell unschädlich sein, da Finanzunternehmen ihre Aktivitäten oft auch auf nachgeschaltete Unternehmen auslagern. Zum Beispiel kann es sein, dass ein Versicherungsunternehmen über einen eigenen Fonds in Immobiliengesellschaften investiert. Finanziert der Fonds die von ihm gehaltenen Immobiliengesellschaften mit Darlehen, würden die vom Fonds erzielten Zinsen aus dem Darlehen auf die Drittelgrenze angerechnet. Es handelt sich aber um legitime Strukturen der Kapitalanlage. Die Anwendung der Drittelgrenze erscheint hier überschießend. Sie sollte entsprechend eingeschränkt werden.

→ **Anrechenbarkeit der ausländischen Steuern sicherstellen**

Ein weiteres Problem sind denkbare Überbesteuerungen durch die gleichzeitige Besteuerung von Einkünften im Ausland und dann per Hinzurechnungsbesteuerung auch im Inland. Ursache ist im Fall von Deutschland, dass eine ausländische

³ Richtlinie (EU) 2016/1164 des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuerumgehungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2017/952.

⁴ Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates vom 15. Dezember 2022 zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen und große inländische Gruppen in der Union.

Körperschaftsteuer der ausländischen niedrig besteuerten Gesellschaft nicht auf die nationale Gewerbesteuer angerechnet wird, die auf einen Hinzurechnungsbetrag entfällt. Wenn der anwendbare ausländische Steuersatz zum Beispiel 20 % beträgt, könnten derzeit nur ca. 15 % davon auf die 15 % deutsche Körperschaftsteuer angerechnet werden. Die verbleibende ca. 5 % ausländische Steuer können nicht angerechnet werden. Die Körperschaftsteuer ist bereits durch Anrechnung vollständig „aufgebraucht“. Auf die Gewerbesteuer ist wiederum keine Anrechnung erlaubt. Weil im Ergebnis die Gewinne sowohl im In- als auch im Ausland besteuert werden, ergibt sich eine Steuerlast von ca. 35 %, also eine höhere, als wenn die Gewinne in Deutschland angefallen wären. Dieses Problem verschärft sich zukünftig aufgrund der zu begrüßenden schrittweisen Absenkung des Körperschaftsteuersatzes ab dem Jahr 2028 in Deutschland.

In Art. 8 Abs. 7 ATAD sollte deshalb klargestellt werden, dass die dort vorgesehene Anrechnung von Steuern der ausländischen Zwischengesellschaft bzw. Betriebsstätte auf die Steuerschuld für Hinzurechnungsbeträge auch gewinnbezogene Gemeindesteuern, wie die deutsche Gewerbesteuer einschließt.

1.2 Vorschriften gegen hybride Gestaltungen in Art. 9, 9a, 9b ATAD

Mit den Regelungen gegen hybride Gestaltungen sollen im grenzüberschreitenden Kontext doppelte steuerliche Begünstigungen verhindert werden. Eine solche doppelte steuerliche Begünstigung tritt beispielsweise ein, wenn eine Zahlung in einem Staat als Zins abzugsfähig ist und im Empfängerstaat als Dividende steuerfrei gestellt wird. Zu derartigen Phänomenen kann es aufgrund von unabgestimmten Steuerregimen kommen. Durch Gestaltungen kann dies gezielt ausgenutzt werden. Nachvollziehbar ist es daher, dass derartige Gestaltungen unterbunden werden sollen. Die Vorschriften in den Artikeln 9, 9a, 9b ATAD sind allerdings sehr komplex. Insbesondere der spezielle Fall des sogenannten importierten Mismatches in Art. 9 Abs. 3 ATAD ist kaum administrierbar. Es geht hier um Besteuerungsinkongruenzen zwischen zwei ausländischen Staaten, die keine Gegenmaßnahmen gegen die Nichtbesteuerung aufgrund derartiger Besteuerungsinkongruenzen ergriffen haben und die sich dann in einer weiteren grenzüberschreitenden Transaktion z. B. mit einem deutschen Steuerpflichtigen durch einen steuerlichen Abzug auswirken. Deutschland würde dann diesen Abzug unterbinden. Um die Regel anwenden zu können, sind Informationen über die steuerliche Behandlung von Transaktionen zwischen Parteien außerhalb des unmittelbaren Vertragsverhältnisse mit dem deutschen Steuerpflichtigen erforderlich. Die Informationen sind mitunter kaum zu beschaffen.

Die Regelungen sollten aus diesem Grund wie folgt geändert werden:

- Schaffung einer Ausnahme für Unternehmensgruppen im Anwendungsbereich der globalen Mindeststeuer, da zumindest bei konsistenter Behandlung in der Rechnungslegung eine ausreichende Besteuerung mit 15 % sichergestellt sein dürfte.
- Einschränkung der Anwendbarkeit auf konzerninterne Vorgänge.
- Vermeidung von Besteuerungsinkongruenzen durch die Harmonisierung des Begriffs der Gewinnausschüttung, siehe dazu nachfolgend auch unten III. 3.
- Streichung der importierten Mismatches – Regelung in Art. 9 Abs. 3 ATAD.



2

DAC 6

2 DAC 6

Schon vor der Einführung der DAC 6⁵ mit ihren Berichtspflichten für grenzüberschreitende Steuergestaltungen warnte die Praxis vor erheblichen bürokratischen Prüf- und Meldepflichten, denen kein nennenswerter Erkenntnisgewinn seitens der Finanzverwaltung gegenübersteht. Diese Befürchtungen haben sich unseres Erachtens bewahrheitet. Bis Ende 2023 wurden europaweit 53.000 Mitteilungen gemacht. Allein auf Deutschland entfielen fast 50 % der Meldungen.⁶ Aus einer Antwort der Bundesregierung aus Mai 2023 auf eine Kleine Anfrage der CDU/CSU-Bundestagsfraktion⁷ geht hervor, dass bis dahin in Folge der Meldungen lediglich 24 Modelle vom Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) als grenzüberschreitende Steuergestaltungsmodelle mit rechtspolitischem Handlungsbedarf identifiziert worden sind. Die „Trefferquote“ und der zusätzliche Erkenntnisgewinn ist somit denkbar gering.

Auch ist dies nur die sicht- und messbare Spitze des Eisbergs. Der Aufwand für die Unternehmen ergibt sich regelmäßig nicht durch die bloße Meldung, sondern durch die vorgelagerten Prüf- und Dokumentationspflichten – auch in den Fällen, in denen letztlich keine Meldung abgegeben wird. Breit gefasste und unscharfe Kennzeichen und Definitionen für den Begriff der grenzüberschreitenden Steuergestaltung erschweren dabei zusätzlich die Rechtsanwendung. Viele Daten müssen erfasst, analysiert und ggf. berichtet werden, ohne dass der Mehrwert für die Bekämpfung von Steuerumgehung ersichtlich ist, weil auch alltägliche Gestaltungen ohne relevante Missbrauchsgefahr erfasst werden. Außerdem werden die Daten von der Finanzverwaltung häufig nicht genutzt. Dies ergibt sich unter anderem aus einem Bericht des Europäischen Rechnungshofs.⁸

Die Erfahrungen seit der Einführung der DAC 6 haben gezeigt, dass sich die Erwartungen an die Berichtspflicht nicht erfüllt haben. Die gemeldeten Steuergestaltungen sind vielfach bekannt und/oder unkritisch.

Die Anzeige relevanter Modelle mit rechtspolitischem Handlungsbedarf ist die Ausnahme. Die Berichtspflichten nach DAC 6 sollten daher vollständig aufgehoben werden.

Sollte eine Aufhebung letztlich nicht in Betracht kommen, dann sollten die Regelungen zumindest unter Berücksichtigung der nachfolgenden Punkte angepasst werden:

2.1 Ausnahme für Unternehmen, die der Mindeststeuer unterliegen

Gestaltungen, die sich auf Jurisdiktionen mit einer Mindeststeuer auswirken, sollten von der Berichtspflicht ausgenommen werden, da hier ein geringes Missbrauchsrisiko besteht. Bezogen auf die Konzerngewinne in der gesamten Steuerjurisdiktion ist eine Mindestbesteuerung mit 15% sichergestellt.

2.2 Klarere Formulierung und Fokussierung der Kennzeichen auf Risikofälle

Außerdem sollten die Definitionen und Kennzeichen (Hallmarks) in der DAC 6 klarer formuliert und der Fokus auf missbrauchsrelevante Risikofälle gerichtet werden. Probleme sehen wir bei folgenden Regelungen:

→ Art. 3 Nr. 18 DAC – Definition grenzüberschreitende Gestaltung:

Danach handelt es sich um eine

„Gestaltung, die entweder mehr als einen Mitgliedstaat oder einen Mitgliedstaat und ein Drittland betrifft, wobei mindestens eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist: ...

b) einer oder mehrere der an der Gestaltung Beteiligten ist/sind gleichzeitig in mehreren Hoheitsgebieten steuerlich ansässig; ...

d) einer oder mehrere der an der Gestaltung Beteiligten übt/üben in einem anderen Hoheitsgebiet eine Tätigkeit aus, ohne dort steuerlich ansässig zu sein oder eine Betriebsstätte zu begründen; ...“

Es kann für einen Beteiligten schwer sein, festzustellen, ob ein anderer Beteiligter in mehreren

⁵ Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen.

⁶ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs aus 2024 zur Bekämpfung schädlicher Steuerregelungen und der Steuervermeidung durch Unternehmen, S. 31.

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion CDU/CSU vom 8. Mai 2023, BT-Drucks 20/6734, Frage 6.

⁸ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs aus 2024 zur Bekämpfung schädlicher Steuerregelungen und der Steuervermeidung durch Unternehmen, S. 33.

Hoheitsgebieten steuerlich ansässig ist (Buchst. b)) oder ein anderer Beteiligter in einem anderen Hoheitsgebiet eine Tätigkeit ausübt, ohne dort steuerlich ansässig zu sein oder eine Betriebsstätte zu begründen (Buchst. d)). Es ist auch schwer verständlich, warum eine Gestaltung, die sich steuerlich nur innerhalb eines Steuerhoheitsgebiets auswirkt, allein deswegen zu einer grenzüberschreitenden wird, weil einer der Beteiligten eine Tätigkeit in einem weiteren Steuerhoheitsgebiet ausübt.

Die Definition sollte so geändert werden, dass ein Beteiligter ohne weiteres feststellen kann, ob er einer Berichtspflicht unterliegt. Erfasst sein dürfen nur wirklich risikobehaftete Gestaltungen.

- Kennzeichen B 2 ist zu weit gefasst. Adressiert werden dort Gestaltungen, die sich so auswirken, dass Einkünfte in Vermögen, Schenkungen oder andere niedriger besteuerte oder steuerbefreite Arten von Einkünften umgewandelt werden. Das bezieht auch Fälle mit ein, in denen eine legitime steuerliche Begünstigung zum Tragen kommt, etwa wenn die Anteilshöhe durch einen zusätzlichen Beteiligungserwerb über die Schwelle für eine Schachtelbefreiung nach § 8b Abs. 4 KStG oder einem anwendbaren DBA oder der Mutter-Tochter-Richtlinie gebracht wird. Das Kennzeichen muss daher deutlich eingegrenzt werden, um nur wirklich risikobehaftete Fälle von Steuergestaltungen zu erfassen.
- Kennzeichen C 1 Buchst. c) adressiert grenzüberschreitende Zahlungen, die im Quellenstaat abziehbar und im Empfängerstaat nicht besteuert werden. Dieses Szenario der doppelten steuerlichen Begünstigung wird bereits durch Art. 9 Abs. 1 und Art. 9b der ATAD adressiert. Insofern erscheint das Kennzeichen hier in der DAC 6 überflüssig.
- Kennzeichen C 2 adressiert Gestaltungen, wodurch Abschreibungen in zwei Steuerhoheitsgebieten steuerlich geltend gemacht werden. Dieses Double-Deduction – Szenario wird bereits durch Art. 9 Abs. 1 und Art. 9b der ATAD adressiert. Insofern erscheint Kennzeichen C 2 ebenfalls überflüssig. Außerdem erscheint es inkonsistent, dass die ATAD Doppelabzüge ausnahmsweise erlaubt, wenn diesen Doppelabzügen Doppelerfassungen gegenüberstehen (Art. 9 Abs. 1 S. 2), während nach DAC 6 eine solche Rückausnahme nicht existiert.

2.3 White-List

In einer „White-List“ sollten unproblematische Gestaltungen aufgeführt werden, die nicht berichtspflichtig sind. Beispielsweise erfasst Kennzeichen A 3 eine

„Gestaltung, deren Dokumentation und/oder Struktur im Wesentlichen standardisiert ist und für mehr als einen relevanten Steuerpflichtigen verfügbar ist, ohne dass sie für die Umsetzung wesentlich individuell angepasst werden muss.“

Hierdurch kann normales Geschäftsverhalten erfasst sein, in dem es zur Benutzung von Standardvertragstexten kommt. Es muss klar sein, dass derartige Gestaltungen nicht von der Berichtspflicht erfasst sind.



3

Mutter-Tochter-Richtlinie

3 MUTTER-TOCHTER-RICHTLINIE

Zweck der Mutter-Tochter-Richtlinie⁹ ist es, Doppelbesteuerungen bei grenzüberschreitenden Dividenden innerhalb der EU zu vermeiden. Gewinne sollen nur auf Ebene der Tochtergesellschaft, nicht aber ein weiteres Mal bei Ausschüttung auf Ebene der Muttergesellschaft besteuert werden. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a) der Mutter-Tochter-Richtlinie sieht dazu als eine Möglichkeit die Steuerfreistellung der Ausschüttung vor. Die beabsichtigte Vermeidung der Doppelbesteuerung wird aber aufgrund von Unklarheiten in der Reichweite der Richtlinie nicht vollständig erreicht. Außerdem wird die Anwendung in der Praxis durch die Prüfung von Anti-Missbrauchsregelungen erschwert. Es besteht an verschiedenen Stellen der Mutter-Tochter-Richtlinie Nachbesserungsbedarf:

3.1 Anwendbarkeit auf Gemeindesteuern

Es sollte klargestellt werden, dass die Mutter-Tochter-Richtlinie auch auf gewinnbezogene Gemeindesteuern anzuwenden ist. Anderenfalls wird das Ziel des Richtliniengabers nicht vollständig erreicht, Doppelbesteuerungen bei grenzüberschreitenden Dividenden zu beseitigen. Dies hat auch der EuGH in seiner jüngsten Entscheidung vom 1. August 2025 herausgestellt (Rechtssache C-92/24 bis C-94/24 „**Banca Mediolanum**“). Das Problem stellt sich in Deutschland, da das deutsche Bundesfinanzministerium bislang die Auffassung vertritt, dass die deutsche Gewerbesteuer nicht von der Mutter-Tochter-Richtlinie erfasst wird. In der Konsequenz wird eine aus dem EU-Ausland stammende Schachteldividende, die auf einer 10 %-Beteiligung beruht, nach den deutschen Umsetzungsregelungen der Mutter-Tochter-Richtlinie nur von deutscher Körperschaftsteuer befreit.

3.2 Anwendbarkeit auf Dividenden an Personengesellschaften, die wie Kapitalgesellschaften besteuert werden

Die Auflistung der erfassten Gesellschaften in Anhang I der Richtlinie enthält neben explizit aufgeführten Gesellschaftsformen auch Generalklauseln, die Bezug nehmen auf die Besteuerung der Gesellschaft. Zum Beispiel heißt es in Buchst. f) „**... und andere nach deutschem Recht gegründete Gesellschaften, die der deutschen Körperschaftsteuer unterliegen,**“ Dazu zählt das deutsche Bundesfinanzministerium allerdings bisher nicht Personengesellschaften, die zur Körperschaftbesteuerung optiert haben. Das ergibt sich aus dem BMF-Schreiben vom 10. November 2021, Rz. 52 (Az. IV C 2 - S 2707/21/10001:004, BStBl. I 2021, S. 2212). Es sollte daher klargestellt werden, dass Personengesellschaften, die im Staat ihrer Geschäftsleitung als körperschaftsteuerpflichtig behandelt werden, ebenfalls von der Mutter-Tochter-Richtlinie erfasst sind.

3.3 Definition Gewinnausschüttung

Aufgrund der unterschiedlichen Einordnung von Zahlungen als Zins oder Dividende in den Mitgliedstaaten können sich Besteuerungsinkongruenzen ergeben, die zu einer doppelten steuerlichen Begünstigung führen. Dies hat in der Vergangenheit in den Mitgliedstaaten zu einer steuerlichen Abwehrgesetzgebung gegen die gezielte Ausnutzung solcher Inkongruenzen geführt. Auch der EU-Gesetzgeber hat als Bestandteil seiner Anti-Hybrid-Regelungen in Art. 9 Abs. 2 ATAD eine Regelung gegen doppelte steuerliche Begünstigungen infolge von derartigen sog. Deduction/Non-Inclusion-Sachverhalten aufgenommen.

⁹ Richtlinie 2011/96/EU des Rates über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2015/121.

Diese Regelungen führen jedoch zu Anwendungsproblemen, da die Steuerpflichtigen die Behandlung von Zahlungen im Ausland prüfen müssen. Dies ist vielfach sehr aufwändig und kostenintensiv. Vorzuziehen wäre es, wenn der Begriff der Gewinnausschüttung EU-weit harmonisiert werden würde.

3.4 Anwendbarkeit auf zwischengeschaltete Personengesellschaften

Unklar ist, ob die Begünstigung von Ausschüttungen nach Art. 4 Abs. 1 der Mutter-Tochter-Richtlinie auch anwendbar ist, wenn die Beteiligung an der Tochtergesellschaft über eine gewerbliche Personengesellschaft gehalten wird. Deutschland fordert nach § 43b Abs. 2 Nr. 2 EStG eine **unmittelbare** Beteiligung der Muttergesellschaft an der Tochtergesellschaft, damit die Steuerfreistellung der Gewinnausschüttung nach der Mutter-Tochter-Richtlinie gewährt wird. Für den Outbound-Fall regelt das deutsche Steuerrecht die Konstellation der Beteiligung über eine gewerbliche Personengesellschaft explizit, siehe § 8b Abs. 4 Satz 4 KStG. In § 43b EStG, der den Inbound-Fall betrifft, fehlt eine solche explizite Regelung allerdings. Dadurch ist fraglich, ob nach der deutschen Umsetzung der Mutter-Tochter-Richtlinie eine mittelbare Beteiligung an einer Tochtergesellschaft über eine gewerbliche Personengesellschaft die 10%-Mindestbeteiligungsgrenze der Mutter-Tochter-Richtlinie erfüllen kann. Es sollte daher in der Richtlinie klargestellt werden, dass eine Kapitalgesellschaftsbeteiligung, die mittelbar über eine Personengesellschaft insbesondere im Staat der Muttergesellschaft gehalten wird, ebenfalls von der Mutter-Tochter-Richtlinie erfasst wird.

3.5 Harmonisierung und Vereinfachung der Anti-Missbrauchsregelungen (insb. Substanz- und Funktionstests für die Muttergesellschaft)

Art. 1 Abs. 2, 3 und 4 der Mutter-Tochter-Richtlinie sehen vor, dass bei Missbrauch die Vorteile der Mutter-Tochter-Richtlinie nicht gewährt werden sollen bzw. dass nationale Anti-Missbrauchsregelungen der Mitgliedstaaten Vorrang haben.

Hier wäre es allerdings sehr hilfreich, wenn explizite Rückausnahmen für nicht missbrauchsgefährdete Fälle geregelt würden, in denen es nicht zur Anwendung der Anti-Missbrauchsregelungen kommt. Z. B. könnte geregelt werden, dass kein Missbrauch angenommen wird, wenn die Muttergesellschaft börsennotiert ist, da es in diesem Fall ausgeschlossen ist, dass die Muttergesellschaft zur missbräuchlichen Erlangung von Vorteilen der Mutter-Tochter-Richtlinie dazwischengeschaltet wurde. Außerdem sollten die Anti-Missbrauchsregeln harmonisiert werden, um der derzeitigen Verschiedenartigkeit der einzelnen Regelungen der EU-Mitgliedstaaten entgegenzuwirken.

Insbesondere sollten die Substanz- und Funktionsanforderungen für Muttergesellschaften harmonisiert werden (in Deutschland siehe § 50d Abs. 3 i. V. m. § 43b Abs. 1 S. 1 EStG). Dadurch kann der administrative Aufwand gemindert werden, der dadurch entsteht, dass EU-Gesellschaften die Berechtigung zur Inanspruchnahme von Quellensteuerbegünstigung nach Art. 5 der Mutter-Tochter-Richtlinie gegenüber verschiedenen Quellenstaaten nach divergierenden Regeln immer wieder erneut nachweisen müssen. Eine Möglichkeit wäre, dass die Substanz- und Funktionsanforderungen vom Staat der Muttergesellschaft verbindlich für alle EU-Staaten geprüft und für einen gewissen Zeitraum von z. B. 5 Jahren festgestellt werden. Ergebnisse der Prüfung könnten beispielsweise über eine EU-weite digitale Plattform für die Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden.



4

Fusionsrichtlinie

4 FUSIONSRICHTLINIE

Die Fusionsrichtlinie¹⁰ bezweckt, dass grenzüberschreitende Umstrukturierungen nicht durch das Steuerrecht behindert werden. Unter bestimmten Voraussetzungen werden Umstrukturierungen steuerlich dadurch begünstigt, dass eine Besteuerung stiller Reserven vermieden werden kann (Buchwertfortführung). Es bestehen aber bisweilen Unsicherheiten dazu, unter welchen Voraussetzungen die Begünstigungen der Richtlinie gewährt werden. Dies führt z. B. in Deutschland dazu, dass die Finanzverwaltung aufgrund einer engen Auslegung die steuerlichen Begünstigungen nicht gewährt. Das Richtlinienziel der steuerlichen Erleichterung von Umstrukturierungen wird dann nicht erreicht.

Mit Umsetzung der folgenden zwei Vorschläge könnte hier nachgesteuert werden:

- Es sollte klargestellt werden, dass sich die Anforderung in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b) der Fusionsrichtlinie, wonach das übertragene Vermögen nach der Umwandlung einer Betriebsstätte der übernehmenden Gesellschaft zuzurechnen ist, auf den Zeitpunkt des steuerlichen Übertragungstichtags bezieht. Wegen der bisherigen Offenheit der Formulierung könnte vertreten werden, dass die Zugehörigkeit auch noch zum Zeitpunkt der zivilrechtlichen Wirksamkeit der Umwandlung bestehen muss. Das würde aber steuerneutrale Umwandlungen unnötig erschweren.
- Für Abspaltungen nach Art. 2 Buchst. c) der Fusionsrichtlinie sollte klargestellt werden, dass wesentliche Vermögensgegenstände, die sowohl vom abgespaltenen als auch vom zurückbleibenden Teilbetrieb genutzt werden (oft für IT der Fall), im Wege der Gewährung eines vertraglichen Nutzungsrechts dem abgespaltenen Teilbetrieb zugeordnet werden können. Anderenfalls würden solche Vermögensgegenstände zum Spaltungshindernis.

¹⁰ Richtlinie 2009/133/EG des Rates über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, Abspaltungen, die Einbringung von Unternehmensteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten betreffen, sowie für die Verlegung des Sitzes einer Europäischen Gesellschaft oder einer Europäischen Genossenschaft von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat, zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/13/EU.



5

**Mehrwertsteuer-
systemrichtlinie**

5 MEHRWERTSTEUERSYSTEMRICHTLINIE

Im aktuellen Umsatzsteuersystem bestehen zahlreiche sogenannte unechte Umsatzsteuerbefreiungen. Das bedeutet, dass die betreffenden Unternehmen ihren Kunden zwar keine Umsatzsteuer berechnen, jedoch auch selbst kostentreibend keinen Vorsteuerabzug geltend machen können.

Betroffen hiervon sind neben Banken und sozialen Einrichtungen insbesondere auch Versicherungsunternehmen, die – mit wenigen Ausnahmen – ausschließlich umsatzsteuerbefreite Versicherungsleistungen erbringen. Um innerhalb der jeweiligen Unternehmensgruppe den Anfall nicht abziehbarer Vorsteuer zu reduzieren und um so Versicherungsleistungen möglichst kostengünstig anbieten zu können, nutzen europäische Versicherungsgruppen in den jeweiligen Staaten das Rechtsinstitut der Mehrwertsteuergruppe (in Deutschland die sogenannte umsatzsteuerliche Organschaft).

Die Voraussetzungen der Umsatzsteuerorganschaft regelt auf europäischer Ebene die Mehrwertsteuersystemrichtlinie¹¹ in Art 11. Demnach kann für die Mehrwertsteuer jeder Mitgliedstaat in seinem Gebiet ansässige Personen, die zwar rechtlich unabhängig, aber durch gegenseitige finanzielle, wirtschaftliche und organisatorische Beziehungen eng miteinander verbunden sind, zusammen als einen Steuerpflichtigen behandeln. In den Mitgliedsstaaten ergeben sich allerdings immer wieder Zweifelsfragen zur praktischen Umsetzung. Zudem ist die Richtlinie in Europa nicht einheitlich umgesetzt. Deutschland stellt beispielsweise deutlich strengere Anforderungen auf. Darüber hinaus hat die deutsche Rechtsprechung diese Anforderungen durch zahlreiche Entscheidungen noch weiter verschärft. Dadurch sind die deutschen Voraussetzungen für die Bildung einer Mehrwertsteuergruppe häufig nur noch schwer oder gar nicht mehr zu erfüllen – mitunter auch deshalb nicht, weil dem regulatorische Vorgaben entgegenstehen.

Zur Sicherstellung eines einheitlichen Grundverständnisses, einer einheitlichen Anwendung und der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen in Europa ist es erforderlich Art. 11 Mehrwertsteuersystemrichtlinie sachgerecht zu reformieren oder aber eine europäische Durchführungsverordnung für die Mehrwertsteuergruppe einzuführen.

Die Anforderung der engen Verbundenheit der Mitglieder der Mehrwertsteuergruppe durch gegenseitige finanzielle, wirtschaftliche und organisatorische Beziehungen ist auf der Ebene des europäischen Mehrwertsteuerrechtes präziser zu definieren und zu vereinfachen. Denkbar wäre zum Beispiel, dass bei Vorliegen einer finanziellen Eingliederung in die Muttergesellschaft aufgrund einer Mehrheitsbeteiligung das Bestehen der engen wirtschaftlichen und organisatorischen Verbindungen als widerlegbar angenommen wird. Vorbild könnte insoweit das Mehrwertsteuerrecht Italiens sein.

Dabei sollte auch das Problem beseitigt werden, dass Mehrwertsteuergruppen bisher immer nur innerhalb eines Mitgliedsstaates möglich sind. Dies erschwert die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes. Daher sollten die Regelungen zur Mehrwertsteuergruppierung künftig auch grenzüberschreitende Organschaften zulassen und zwar rechtsformunabhängig.

¹¹ Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2025/1539.



6

**Globale Mindeststeuer
vereinfachen**

6 GLOBALE MINDESTSTEUER VEREINFACHEN

Die Mindeststeuer wurde auf internationaler Ebene verabredet, um ein internationales Level-Playing-Field zu sichern und ein steuerliches Race-to-the-bottom zu verhindern. Die Initiative richtet sich eigentlich gegen Niedrigsteuerländer. Umsetzen müssen die auf OECD-Ebene geschaffenen Regelungen aber die Unternehmen. Da bedeutende Wirtschaftsnationen, wie die USA, China und Indien, die Musterregelungen der OECD bisher nicht anwenden wollen, ist fraglich, ob das Ziel eines globalen Level-Playing-Fields überhaupt erreicht werden kann. Aufgrund des massiven Umsetzungsaufwands wird die Mindeststeuer zu einem Standortnachteil für EU-Staaten, die die Mindeststeuervorschriften als „First-Mover“ bereits umgesetzt haben. Weil die für die Berechnungen erforderlichen Daten in den Unternehmen nicht ohne weiteres vorliegen, müssen sie durch Umstellung der Prozesse aufwändig aus den Rechnungslegungssystemen extrahiert werden.

Die EU-Kommission sollte sich für eine deutliche Vereinfachung und sachgerechte Anpassung der bestehenden Mindeststeuervorschriften der OECD und eine entsprechende Änderung der Mindestbesteuerungsrichtlinie der EU¹² einsetzen. Dies könnte im Rahmen der Tax-Omnibus-Initiative geschehen. Der dauerhafte Simplified ETR-Safe-Harbour, den die OECD im Rahmen des Side-by-Side-Packages Anfang 2026 veröffentlicht hat, enthält zwar bereits einige Vereinfachungsansätze. Diese genügen aber noch nicht. Weiteres Vereinfachungspotenzial sehen wir insbesondere hinsichtlich der Akzeptanz von Rechnungslegungsdaten (Berichtspakete mit zulässigen vereinfachten Vorkonsolidierungen), der Berücksichtigungsfähigkeit passiver latenter Steuern ohne die derzeitigen Beschränkungen und der Behandlung von Investmenteinheiten (sog. „Investment-Blendingkreis“).

¹² Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates vom 15. Dezember 2022 zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung für multinationale Unternehmensgruppen und große inländische Gruppen in der Union.



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Besuchereingang: Leipziger Straße 121
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000, Fax: +49 30 2020-6000
www.gdv.de, berlin@gdv.de