

Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften  
Otto-Suhr-Institut  
Arbeitsstelle Internationale und Vergleichende  
Politische Ökonomie

Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft  
Innestraße 22, 14195 Berlin

Frau MdB Katja Hessel  
Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen  
Bundestages  
11011 Berlin

Dr. Lukas Hakelberg  
Innestraße 22  
14195 Berlin

T +49 30 838-68365  
[lukas.hakelberg@fu-berlin.de](mailto:lukas.hakelberg@fu-berlin.de)

Per E-Mail an:  
[finanzausschuss@bundestag.de](mailto:finanzausschuss@bundestag.de)

Berlin, 02.05.2021

## Stellungnahme zum Referentenentwurf des ATAD-Umsetzungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Hessel, sehr geehrte Mitglieder des Finanzausschusses,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung und die Gelegenheit zur Einreichung einer Stellungnahme.

Der deutsche Fiskus hat seit 2015 jedes Jahr zwischen 26 und 28 Prozent seiner Körperschafts- und Gewerbesteuererinnahmen durch Steuervermeidung verloren. Das entspricht etwa 16 Milliarden Euro jährlich.<sup>1</sup> Im selben Jahr wurde ein Großteil der Gegenmaßnahmen, die sich nun im Gesetzentwurf wiederfinden, im Rahmen des BEPS-Projekts der OECD beschlossen. 2016 folgte mit der ATAD-Richtlinie dann die Umsetzung auf EU-Ebene. Seitdem hat es die Bundesregierung trotz einer Entsprechenden Ankündigung im Koalitionsvertrag verpasst, diese Gegenmaßnahmen umzusetzen und den Fehlbetrag bei den Körperschafts- und Gewerbesteuererinnahmen zu reduzieren. Diese fehlenden Einnahmen müssen im Kontext der Pandemiebekämpfung durch höhere Verschuldung ausgeglichen werden. Die Umsetzung der ATAD-Richtlinie ist daher nicht nur aufgrund der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren überfällig.

Im Folgenden möchte ich Ihnen meine Einschätzung zu zwei zentralen Kritikpunkten am vorliegenden Gesetzentwurf darlegen: die Beibehaltung der Niedrigbesteuerungsgrenze und die Vereinbarkeit der Wegzugsbesteuerung mit der Niederlassungsfreiheit.

### Die Niedrigbesteuerungsgrenze

Die Niedrigbesteuerungsgrenze bezeichnet den ausländischen Unternehmenssteuersatz, ab dem die deutsche Hinzurechnungsbesteuerung greift. Sie liegt derzeit bei 25 Prozent. Der Bundestag sollte diesen Satz zum jetzigen Zeitpunkt nicht absenken, um den laufenden Verhandlungen über eine globale Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne nicht vorzugreifen.

---

<sup>1</sup> Thomas Tørsløv, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman, "The Missing Profits of Nations," Working Paper (National Bureau of Economic Research, 2020), <https://doi.org/10.3386/w24701>; Thomas Tørsløv, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman, "Missing Profits," Economists without borders, 2021, <https://missingprofits.world/>.

Die internationale Steuerpolitik befindet sich aktuell in einer Phase des Paradigmenwandels. Die USA haben die Ära des Steuerwettbewerbs mit der Steuerreform von 1981 eingeläutet.<sup>2</sup> Genau 40 Jahre später sind sie jetzt bestrebt, das *race to the bottom* wieder zu beenden.<sup>3</sup> Die Biden-Regierung will dieses Ziel mit der Einführung einer globalen Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne von 21 Prozent erreichen, analog zum geplanten US-Steuersatz auf Auslandsgewinne.<sup>4</sup> Dass dieser Satz in den Verhandlungen wesentlich sinken wird, ist aus drei Gründen unwahrscheinlich. Erstens verfügen die USA über die nötige Marktmacht, um ihre internationale Steuerpolitik auf G20 und OECD-Ebene durchzusetzen. Jüngstes Beispiel hierfür ist der automatische Informationsaustausch in Steuersachen, der im Wesentlichen auf dem *Foreign Account Tax Compliance Act* beruht.<sup>5</sup> Zweitens hat die Pandemiebekämpfung in den meisten Ländern hohe Haushaltsdefizite verursacht. Viele Regierungen stehen der Erschließung neuer Einnahmequellen daher offen gegenüber.<sup>6</sup> Drittens, riskieren Unternehmen und Verbände, die in der jetzigen Lage versuchen, ihren Beitrag zur Finanzierung eines funktionierenden Gemeinwesens zu drücken, einen massiven Reputationsschaden. Denn die Pandemie hat die Nachfrage der Wähler\*innen nach progressiver Besteuerung und Umverteilung deutlich erhöht.<sup>7</sup> Dies haben die meisten der großen US-Technologiefirmen mittlerweile begriffen und unterstützen die steuerpolitische Agenda der Biden-Regierung.<sup>8</sup>

Vor diesem Hintergrund sind Argumente für eine radikale Absenkung der Niedrigbesteuerungsgrenze nicht überzeugend. Im Lichte der aktuellen Entwicklungen in der internationalen Steuerpolitik besteht für den Bundestag keine Veranlassung, sich einem imaginierten Wettbewerbszwang zu unterwerfen. Die globale Mindeststeuer hat, indem Sie den Anreiz für Gewinnverlagerungen reduziert, stattdessen das Potential, Handlungsspielräume zu schaffen, die die Budgethoheit nationaler Parlamente stärken.<sup>9</sup>

## Wegzugsbesteuerung und Niederlassungsfreiheit

Die Wegzugsbesteuerung nach § 6 ASTG soll verhindern, dass Steuerpflichtige ihren Wohnsitz ins Ausland verlegen, um Unternehmensanteile dort zu steuergünstigeren Konditionen zu veräußern. Zu diesem Zweck wird der gemeine Wert der Anteile zum Zeitpunkt des Wegzugs als fiktiver Veräuße-

---

<sup>2</sup> Monica Prasad, *Starving the Beast: Ronald Reagan and the Tax Cut Revolution* (Russell Sage Foundation, 2018); Duane Swank, "Tax Policy in an Era of Internationalization: Explaining the Spread of Neoliberalism," *International Organization* 60, no. 4 (2006): 847–82.

<sup>3</sup> "Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on International Priorities to The Chicago Council on Global Affairs," U.S. Department of the Treasury, May 4, 2021, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0101>.

<sup>4</sup> Chris Giles, "A Grand Bargain: How the Radical US Corporate Tax Plan Would Work," April 8, 2021, <https://www.ft.com/content/b358ebca-4097-4cd6-bc7f-8e9d8f069250>; U.S. Department of the Treasury, "The Made in America Tax Plan" (Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury, 2021), [https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan\\_Report.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf).

<sup>5</sup> Patrick Emmenegger, "The Long Arm of Justice: U.S. Structural Power and International Banking," *Business & Politics* 17, no. 3 (October 2015): 473–93, <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0046>; Itai Grinberg, "Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System," *Georgetown Law Faculty Working Papers*, January 27, 2012, [http://scholarship.law.georgetown.edu/fwps\\_papers/160](http://scholarship.law.georgetown.edu/fwps_papers/160); Lukas Hakelberg, *The Hypocritical Hegemon: How the United States Shapes Global Rules Against Tax Evasion and Avoidance*, Cornell Studies in Money (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2020).

<sup>6</sup> Anne-Sylvaine Chassany, "Biden's Global Tax Plan 'Breakthrough Moment', Canada's Freeland Says," April 28, 2021, <https://www.ft.com/content/9f2b2b9d-fd7a-4431-a826-a86567c586b4>.

<sup>7</sup> Vybhavi Balasundharam and Era Dabla-Norris, *Pandemics and Inequality: Perceptions and Preferences for Redistribution* (International Monetary Fund, 2021); Alexander D. Klemm and Paolo Mauro, *Pandemic and Progressivity* (International Monetary Fund, 2021).

<sup>8</sup> Adam Kovacevich, "A Deal the Tech Industry Can Embrace: Pay More Taxes, Get Better Infrastructure," Medium, April 20, 2021, <https://medium.com/chamber-of-progress/a-deal-the-tech-industry-can-embrace-pay-more-taxes-get-better-infrastructure-ec736c7891fe>; "Technology's Progressive Future," Chamber of Progress, accessed May 2, 2021, <https://progresschamber.org/>.

<sup>9</sup> Lukas Hakelberg and Thomas Rixen, "Is Neoliberalism Still Spreading? The Impact of International Cooperation on Capital Taxation," *Review of International Political Economy* (April 22, 2020): 1–27, <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1752769>.

rungspreis herangezogen und besteuert. Nach § 6 Abs. 5 ASTG wird die Steuer jedoch bis zur tatsächlichen Veräußerung der Anteile gestundet, wenn Steuerpflichtige ihren Wohnsitz innerhalb des EU/EWR-Raums verlegen. Damit soll der Niederlassungsfreiheit Rechnung getragen werden. Dementgegen räumt Art. 5 der ATAD-Richtlinie Steuerpflichtigen auch bei Wegzügen innerhalb des EU/EWR-Raums lediglich eine rätierliche Stundung der Steuer über einen Zeitraum von fünf Jahren ein. Art. 5 Nr. 4 des Umsetzungsgesetzes ersetzt die unbefristete Stundung entsprechend mit einer rätierlichen Stundung, verlängert den Zeitraum für die Teilzahlungen allerdings auf sieben Jahre.

Die Kritik an dieser Regelung besagt, dass Wegzüge ins EU/EWR-Ausland – anders als innerdeutsche Umzüge – zukünftig wieder einer wesentlichen steuerlichen Belastung unterliegen. Damit sei die Neufassung von § 6 ASTG nicht mit der Niederlassungsfreiheit vereinbar.<sup>10</sup> Diese Einschätzung beruht im Wesentlichen auf der Entscheidung des EuGHs in der Rechtssache Wächter.<sup>11</sup> Allerdings ist im einschlägigen Schrifttum noch nicht geklärt, ob diese Entscheidung neben dem sofortigen Einzug der Steuer auch die rätierliche Stundung der Wegzugsbesteuerung ausschließt.<sup>12</sup> Dem entgegen steht, dass der EuGH eine rätierliche Stundung über 5 Jahre in den Rechtssachen DMC und Verder Labtec als angemessene und verhältnismäßige Maßnahme anerkannt hat. Zwar betrafen diese Rechtsachen Fälle von betrieblicher Entstrickung, der EuGH stellt in der Rechtssache Kommission/Portugal jedoch klar, dass die Grundsätze dieser Entscheidungen auch auf natürliche Personen anwendbar sind.<sup>13</sup>

Art. 5 der ATAD-Richtlinie wurde im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH in den letztgenannten Rechtssachen formuliert. Da sich der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung eher auf die Mitgliedsstaaten zubewegt hat, erscheint es unwahrscheinlich, dass der Gerichtshof dieses harmonisierende Richtlinienrecht als unvereinbar mit der Niederlassungsfreiheit qualifiziert.<sup>14</sup>

Mit freundlichen Grüßen,

Dr. Lukas Hakelberg

---

<sup>10</sup> Christian Ramthun, „Ist Scholz' Unternehmensteuer-Reform Ein 'Fauler Kompromiss'?“, *WirtschaftsWoche Online* 24.03.2021 Um 20:03:06 Uhr, Scharfe Kritik aus Wirtschaft und Politik, 2021, [https://www.wiso-net.de/document/WWON\\_\\_WW27037858](https://www.wiso-net.de/document/WWON__WW27037858); wf Berlin, „Union Stemmt Sich Gegen Express-Steuerreform“, *Börsen-Zeitung*, no. 59 (2021): 6.

<sup>11</sup> Tobias Hagemann et al., „Die „Exit“-Besteuerung Nach Mehr Als Einer Dekade EuGH-Rechtsprechung – Immer Noch Offene Fragen Zur Wegzugsbesteuerung Nach § 6 AStG,“ *FinanzRundschau* 101, no. 9 (2019): 435, <https://doi.org/10.9785/fr-2019-1010906>.

<sup>12</sup> Hagemann et al., 435.

<sup>13</sup> Hagemann et al., 432.

<sup>14</sup> Andreas Musil, „Die ATAD-Richtlinien – Ein Paradigmenwechsel in Der Steuerpolitik Der EU?,“ *FinanzRundschau* 100, no. 20 (2018): 938, <https://doi.org/10.9785/fr-2018-1002007>.