

Marc Ernsdorff

# Bremsmanöver

## Luxemburg und die Finanztransaktionssteuer

Durch seine Entscheidung zur Aufhebung des Bankgeheimnisses hat Luxemburg an Ansehen bei seinen europäischen Partnern gewonnen. Internationale Lobeshymnen für den Dauer-Prügelknaben in Sachen Steuerpolitik blieben nicht aus. Zwei Wochen später hatte sich der Wind aber schon wieder gedreht. Finanzminister Luc Frieden kündigte freimütig an, die geplante Klage Großbritanniens gegen die Einführung einer Finanztransaktionssteuer (FTS) zu unterstützen. Erneut stand Luxemburg in der Schusslinie.

Zusammen mit den Euroskeptikern aus Großbritannien und Tschechien hatte sich das Großherzogtum Anfang des Jahres erfolglos gegen die Initiative von elf Ländern ausgesprochen, die eine europäische FTS einführen wollen. In der Folge hatte Großbritannien beim Europäischen Gerichtshof Klage eingereicht. In seiner defensiven Haltung folgte Luxemburg als einziger EU-Mitgliedsstaat seinem größten europäischen Finanzplatzkonkurrenten. Von einem EU-Musterschüler, so wie Luxemburg sich gerne darstellen lässt, hätte man eher ein proaktives statt destruktives Mitwirken erwartet. Luxemburg hat leider den Bremsers gespielt.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit eingeführt worden, das denjenigen Mitgliedsländern der EU eine engere wechselseitige

Kooperation ermöglicht, die das europäische Einigungswerk vertiefen wollen, ohne dass alle EU-Staaten das jeweilige Vorhaben mittragen müssen: Wenn sich mindestens neun Länder auf eine gemeinsame Initiative einigen, so können sie dies auch ohne die anderen umsetzen. Hier spiegelt sich die generelle Tendenz der EU

---

**Von einem EU-Musterschüler, so wie Luxemburg sich gerne darstellen lässt, hätte man eher ein proaktives statt destruktives Mitwirken erwartet.**

---

wieder, zu einer Staatengemeinschaft der unterschiedlichen Geschwindigkeiten zu werden. Die Möglichkeit der Verstärkten Zusammenarbeit wird auch in Zukunft vermehrt angewendet werden.

### **Luxemburgs sinkender Stern in Europa**

Luxemburg war immer dafür bekannt, bei europäischen Integrationsschritten an vorderster Front mitzuwirken. Nun ist dies zum ersten Mal nicht der Fall. Aus Imagegründen mag diese Blockadehaltung Luxemburgs schmerzen – wann Luxemburg das erste Mal nicht mit an Bord sein würde, war aber lediglich eine Frage der Zeit. Immer mehr Akteure (sprich Mitgliedstaaten und das Europaparlament) mischen im europäischen Teig mit. Dass dabei mal eine Torte gebacken wird, die nicht nach dem Geschmack Luxemburgs ist, darf nicht verwundern.

Mit dem Rückzug Jean-Claude Junckers vom Vorsitz der Eurogruppe vor vier Monaten hat Luxemburg sicherlich seinen wertvollsten Mitspieler in Sachen Wirtschafts- und Finanzfragen an prominenter Stelle verloren. Das kann man bedauern. Auf der anderen Seite ist es jetzt aber wahrscheinlicher (und auch zu hoffen), dass Luxemburg in Zukunft eine kohärentere Position in Brüssel vertreten wird: Unstimmigkeiten zwischen dem ehemaligen Eurogruppenchef und dem Luxemburger Finanzminister waren bekanntermaßen vorhanden. So auch bei der FTS. Während Finanzminister Frieden seiner ablehnenden Haltung bei den Verhandlungen immer treu geblieben ist, brachte es Premierminister Juncker fertig, seine Position um 180 Grad zu wenden. Bevor er zu der Einschätzung kam, dass es verfrüht sei, eine FTS in Luxemburg einzuführen, war er Befürworter einer weltweiten, dann einer europaweiten und schließlich nur noch einer in der Eurozone geltenden FTS – „die Europäer müssten schließlich Pioniere sein“.<sup>1</sup>

### **Eine Reaktion auf die Krise**

Die Einführung einer FTS ist als eine umfassende Reaktion auf die Krise zu verstehen. Sie soll als innovatives und ordnungspolitisches Finanzierungsinstrument zu Mehreinnahmen führen. Unnütze und spekulative Transaktionen könnten mit ihr eingeschränkt werden und der Finanzsektor würde zu seiner Hauptaufgabe zurückkehren, nämlich der die Erfordernisse der Realwirtschaft und

---

Marc Ernsdorff ist parlamentarischer Mitarbeiter des Europaabgeordneten Robert Goebbels. Dieser Beitrag gibt seine persönliche Meinung wieder.

die Unterstützung langfristiger Investitionen zu decken.

Vor allem aber würde die FTS einen ersten Schritt darstellen, die entstandenen wirtschaftlichen Kosten der Finanzkrise etwas gerechter zu verteilen. Hierbei sei erwähnt, dass im Gegensatz zu jeder anderen Branche, die Güter oder Dienstleistungen anbietet, der Finanzsektor kaum besteuert wird. In der EU gilt eine allgemeine Mehrwertsteuerbefreiung für alle grundlegenden Finanzaktivitäten. Diese Steuerbefreiung führt dagegen öfter zu erheblichen Marktverzerrungen, denn die Aktivitäten des Finanzsektors belaufen sich auf fast Dreiviertel des globalen BIP!

Des Weiteren wäre die Einführung einer FTS ein geeignetes Instrument, um dem EU-Budget Eigenressourcen zu verschaffen – so wie es der Lissabonvertrag vorschreibt. Folglich wären EU-Budgetverhandlungen künftig weniger von nationalen Egoismen geprägt.

Die FTS, die eine Abgabe von 0,10% auf Wertpapiertransaktionen und 0,01% auf Derivattransaktionen vorsieht, sollte dennoch nicht überbewertet und als Allheilmittel für eine sichere und bessere (Finanz-)Welt verstanden werden, sondern eher als ein komplementäres Mittel zu den viel wichtigeren Banken- und Finanzmarktreformen.

Dass Luxemburg seinem Finanzplatz eine derartige Steuer nicht aufzwingen wird, mag auf den ersten Blick wenig erstaunen. Sicherlich gibt es in den in der Zwischenzeit sehr fortgeschrittenen Verhandlungen noch ein paar offene Fragen und Erklärungsbedürfnisse, allen voran was den Anwendungsbereich der FTS betrifft. Jedoch dürften beim näheren Betrachten der (vor allem europäischen) Debatte über die Einführung einer FTS Zweifel angebracht sein, ob Luxemburgs „Opt-out“ die richtige Entscheidung ist.

### Die Mythen der Gegner

Standortverlagerungen und damit verbundene Arbeitsplatzverluste werden immer wieder als Gefahr für den Luxemburger Finanzsektor dargestellt. Wer solche (und manch andere) Argumente propagiert, hat jedoch entweder den Vorschlag der Europäischen Kommission nicht gelesen, nicht verstanden oder versucht schlicht und einfach, die Öffentlichkeit in die Irre zu führen.

Aufgrund der hohen Mobilität von Finanztransaktionen und zur Verringerung potenzieller Umgehungsmöglichkeiten (sprich Standortverlagerungen), sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission vor, die Steuer sowohl auf der Grundlage des Ansässigkeitsprinzips als auch des Ausgabepinzips zu erheben.

Beim Ansässigkeitsprinzip ist für die Besteuerung nicht das Land ausschlaggebend, in dem die Transaktion durchgeführt wird, sondern das Land der Niederlassung der Vertragsparteien. Verkauft eine Bank mit Hauptsitz in Luxemburg Aktien an eine Bank mit Sitz in Deutschland (wo die FTS eingeführt wird), so wird auch die Luxemburger Bank ihren Teil der Transaktion besteuern müssen. Würde die Bank in die Vereinigten Staaten ausweichen, müsste sie trotzdem eine Steuer entrichten – gemeinsam mit der deutschen Bank. Beim Ausgabepinzips werden Finanzinstrumente, die in die Steuergebiete der FTS emittiert werden, in jedem Fall steuerpflichtig sein.

Sowohl rechtlich als auch technisch ist es möglich, Transaktionen zu besteuern, die im Ausland durchgeführt werden. Um der Besteuerung zu entgehen, müsste ein Finanzinstitut nicht nur seine europäischen Kunden aus den elf Mitgliedstaaten aufgeben, sondern auch den Handel mit dort emittierten Wertpapieren. Da diese Länder allerdings 90% des BIP der Eurozone ausmachen, erscheint ein solcher Schritt doch als sehr unwahrscheinlich.

Der Luxemburger Fondsverband ALFI hält dem jedoch entgegen, dass die in Luxemburg niedergelassenen Fonds, die außerhalb Europas investieren und dort vertrieben werden, sich wegen der FTS aus Luxemburg verabschieden würden.<sup>2</sup> Mit welcher Struktur diese vor allem aus Asien, Südamerika und dem Mittleren Osten stammenden Fonds, die immerhin 30% der Luxemburger Investmentfonds ausmachen, dabei ihren Vertrieb weiterhin länderübergreifend durchführen könnten, bleibt ungewiss. Die luxemburger UCITS-Fonds werden auch weiterhin ein weltweit anerkanntes Gütesiegel bleiben.

Hinzu kommt, dass in vielen dieser Länder bereits eine FTS existiert.<sup>3</sup> Weltweit gibt es etwa 30 FTS, die insgesamt gut funktionieren. Umso verwunderlicher ist es, dass dauernd auf das fehlgeschlagene schwedische Beispiel von vor fast 30 Jahren hingewiesen wird, um die Einführung einer europäischen Steuer zu zerreden.

In Wahrheit ist die schwedische FTS ein gutes Beispiel dafür, wie eine FTS nicht



konzipiert werden sollte. Die 1984 eingeführte Steuer galt nur auf Transaktionen, die über einen nationalen Börsenmakler abgewickelt wurden. Das Resultat ist bekannt: Der Handel mit schwedischen Wertpapieren verlagerte sich ins Ausland und normalisierte sich erst wieder, als die FTS 1991 abgeschafft wurde.<sup>4</sup> Anders als im Fall von Schweden erschweren das Ansässigkeits- und das Ausgabeprinzip die Umgehung der FTS, die immerhin in elf Ländern gelten soll. Schweden scheint aus seiner Erfahrung die richtigen Schlüsse gezogen zu haben. Obwohl es sich im Februar der verstärkten Zusammenarbeit der elf Mitgliedstaaten nicht angeschlossen hat, begrüßt es nach anfänglicher strikter Ablehnung den Vorschlag der elf.<sup>5</sup>

Dass eine FTS funktionieren kann, zeigt die britische FTS, die *Stamp Duty*. Die 1963 eingeführte *Stamp Duty* ist eine 0,5 %-Steuer auf alle Transaktionen der in Großbritannien emittierten Aktien, unabhängig davon, ob diese im In- oder Ausland stattfinden und ob die beteiligten Parteien in Großbritannien ansässig sind (Ausgabeprinzip). Trotz einiger Ausnahmen spülte die Stempelsteuer jährlich etwa vier Milliarden Euro in die Staatskasse. Londons bekannteste Börse, die London Stock Exchange, ist trotz der Stempelsteuer die weltweit zweitgrößte Börse geblieben.<sup>6</sup>

Was die Briten jedoch befürchten und was deren Veto erklärt, ist vielmehr eine zweifache Besteuerung von Transaktionen durch die FTS und die Stempelsteuer. Müsste ein Belgier, der Vodafone-Aktien kauft, sowohl eine *Stamp Duty* als auch die FTS bezahlen? Laut den Briten würde dies eine Verzerrung des europäischen Binnenmarktes zur Folge haben. Die Klage der Briten, die Luxemburg unterstützen will, geht in die gleiche Richtung: die FTS-Richtlinie stünde nicht im Einklang mit europäischen Verträgen. Es sei nicht hinnehmbar für den Binnenmarkt, eine Steuer in einem Land zu erheben, das sich nicht der FTS angeschlossen habe.

Dem widerspricht allerdings der europäische Kommissar für Steuerfragen, Algirdas Šemeta. Die vorgeschlagene Steuer respektiere internationales Recht; das Territorialitätsprinzip, das Ansässigkeitsprinzip und

das Ausgabeprinzip seien im internationalen Steuerrecht weit verbreitet.<sup>7</sup>

Wieso soll es auch ein Problem sein, eine FTS zu erheben, wenn die Stempelsteuer schon seit Jahren weltweit ohne Schwierigkeiten für die Briten erhoben wird?

Dass sich die Klageschrift nicht wie üblich gegen geltendes EU-Recht, sondern gegen einen Kommissionsvorschlag richtet – die Kommission besitzt immerhin das Initiativrecht – ist ebenfalls erstaunlich, vielleicht sogar unzulässig.

### Steuersegen für Luxemburg?

Schlussendlich geht es bei der FTS um viel Geld. Die Kommission geht in ihrem letzten Vorschlag für die elf Teilnehmer von 31 Milliarden Euro Mehreinnahmen aus.<sup>8</sup>

Würde Luxemburg bei der FTS mitmachen, müsste es laut Marc Saluzzi, dem Präsidenten der ALFI, allein durch seinen 30-prozentigen europäischen Marktanteil an Investmentfonds „den höchsten Preis für die Einführung einer solchen Steuer zahlen“.<sup>9</sup> Zahlen müsste der Finanzsektor, aber von den Rekorderlösen würde der Luxemburger Staat profitieren.

Luxemburg müsste durch die Einführung der FTS die *Taxe d'abonnement* abschaffen, die jährlich etwa 600 Millionen Euro einspült. Aber dieser Verlust wäre durch die Einnahmen aus der FTS zu verkraften. Schenkt man den Zahlen der ALFI Glauben, dann würden sich Luxemburgs Einnahmen auf etwa 12 Milliarden Euro belaufen – allein durch seine Investmentfonds, wie sich versteht.<sup>10</sup> Wie hoch die Einnahmen schlussendlich ausfallen, bleibt schwer einschätzbar. Höher als jene der *Taxe d'abonnement* dürften sie dennoch sein.

Mit sehr großer Wahrscheinlichkeit wird die europäische FTS kommen. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Steuer grenzübergreifend auch auf Luxemburg auswirken wird, ist trotz der Klage ebenfalls groß. Deshalb werden die Luxemburger Finanzinstitute weder an der europäischen Finanzsteuer vorbeikommen, noch wäre es für sie sinnvoll, Luxemburg den Rücken zuzukehren, wenn Luxemburg die Steuer

ebenfalls einführen würde. Warum die Regierung dies nicht tun will und somit ihren europäischen Partnern die Steuereinnahmen von Luxemburger Finanzinstituten alleine überlässt, dürfte wohl manchen Steuerzahler interessieren. Mehrere gute Gründe sprechen demnach für die Einführung einer FTS in Luxemburg.

In Zeiten des angekündigten Abschieds vom Bankgeheimnis könnte Luxemburg durchaus aufgeschlossener und konstruktiver mit der FTS umgehen. Das Ende des Bankgeheimnisses wird eher als Chance denn als Gefahr für den Finanzplatz Luxemburg angesehen. Es besteht nun die Möglichkeit, sich international neu zu definieren und Steuerflüchtlinge vor die Tür zu setzen. Der Zeitpunkt wäre ideal, die zukünftige Ausrichtung des Luxemburger Finanzplatzes sowie seines Steuermodells vollständig zu überdenken.

Auch aus politischer Sicht könnte Luxemburg in Brüssel an Gewicht gewinnen und beweisen, dass es die anstehenden Diskussionen um Steuerehrlichkeit nicht nur halberzig angeht, sondern gewillt ist, Steuerlichen und -vermeidungspraktiken sowie andere Grauzonen künftig zu vermeiden.

Vor allen Dingen wäre die Einführung der FTS in Luxemburg Ausdruck eines wiedergewonnenen politischen Primats über die Finanzmärkte. Luxemburg würde wieder stärker von einer Politik im Interesse seiner Bürger und nicht nur von seinem Finanzplatz geprägt. ♦

1 Europaforum.lu, 18.3.2011 (<http://bit.ly/ZsRl5j>).

2 ALFI-Pressemitteilung, 5.3.2013 (<http://bit.ly/10QbRkW>).

3 David Hillman und Christina Ashford, „FTT: Myth-Busting“, *Stamp Out Poverty*, März 2012 (<http://bit.ly/YDRo4Y>).

4 „What’s all this FTT fuss about?“, *Re-Define* (<http://bit.ly/Pqoiu8>).

5 „Les Vingt-sept autorisent une coopération renforcée sur la TTF“, *Agence Europe*, 23.1.2013.

6 „What’s all this FTT fuss about?“

7 „Le commissaire Semeta réagit aux critiques sur la TTF à Onze“, *Agence Europe*, 16.2.2013.

8 Kommissionsvorschlag zur Finanztransaktionssteuer, COM(2013) 71, (<http://bit.ly/12NVx6x>).

9 „Die Transaktionssteuer schadet Luxemburg“, *Tageblatt*, 19.3.2013.

10 Ebd.