



Herrn Eduard Oswald, MdB
Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
D-11011 BERLIN

Sehr geehrter Herr Oswald,

ich nehme Bezug auf Ihr Schreiben vom 15. Mai 2009, mit dem Sie mich zu einer Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung“ eingeladen haben. Gerne nehme ich die Einladung und die Möglichkeit wahr, im Vorfeld der Anhörung zu dem Gesetzentwurf vorab schriftlich Stellung nehmen zu können.

I. Vorbemerkung

Als Hauptgeschäftsführer eines nicht-deutschen Bankenverbandes steht es mir im Prinzip nicht zu, die Details eines Gesetzesentwurfs der deutschen Regierung zu kritisieren oder auch nur zu kommentieren. Der Entwurf setzt sich zum Ziel, die Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Er richtet sich ausschließlich an in Deutschland wohnhafte oder niedergelassene Steuerpflichtige. Insofern handelt es sich um ein rein deutsches Gesetzgebungsvorhaben, das ausschließlich den Regeln der sich aus der Souveränität ergebenden deutschen Budget- und Gesetzgebungshoheit unterliegt. Es stellt sich also die Frage, wieso ein ausländischer Bankenverband überhaupt zu einem solchen Gesetz Stellung nehmen sollte.

Allerdings verstehe ich die Einladung so, dass auch Mitglieder des Bundestags nicht ausschließen, dass die Vorlage einen deutschen Sonderweg bzw. Alleingang einleiten soll und dass die Möglichkeit besteht, dass ein derartiges Gesetzgebungsvorhaben einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Tätigkeiten der Mitglieder unseres Verbandes im europäischen Ausland haben kann. Es stellt sich auch die Frage, ob ein solches Gesetz nicht die Gefahr eines neuen Protektionismus in sich trägt, der die Interessen Deutschlands und Luxemburgs gleichermaßen bedroht, indem die verflochtenen Wirtschaftsbeziehungen beider Länder Schaden nehmen.

Auf den ersten Blick könnte der Entwurf sehr wohl im Widerspruch zu europäischen Verträgen und zu bestehenden DBAs stehen. Da ich zu dieser Anhörung sehr kurzfristig eingeladen worden bin, ist eine detaillierte Stellungnahme zu solchen rechtlichen Fragen nicht möglich. Ich gehe jedoch davon aus, dass eindeutige Rechtsfragen im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens erörtert und von deutschen Verbänden und Instanzen bewertet werden.

Dementsprechend erlaube ich mir die folgenden Kommentare allgemeiner Natur aus der Sicht des Luxemburger Bankenverbands.

II. Zum Gesetzentwurf und zur Diskussion über Steueroasen im Zusammenhang mit Luxemburg

Der Entwurf sieht vor, dass natürliche und juristische Personen, die Geschäftsbeziehungen zu einem Staat unterhalten, der den OECD-Standard zum Auskunftsaustausch nicht einhält, künftig erhöhte Nachweis- und Mitwirkungspflichten gegenüber den deutschen Finanzbehörden zu erfüllen haben. Im Falle der Nichterfüllung dieser Pflichten, können dem deutschen Steuerpflichtigen zum Beispiel der Werbungskosten- oder Betriebsausgabenabzug, eine Entlastung von Kapitalertrags- oder sonstiger Abzugssteuer, sowie überhaupt die Anwendung der Abgeltungssteuer auf Einkünfte aus ausländischen Gesellschaften, versagt werden. Steuerbefreiungen, auch solche von Dividenden und anderen Ausschüttungen, Veräußerungsgewinnen und Liquidationserlösen, können, auch wenn sie sich aus einem Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) ergeben, verweigert werden. Steuerpflichtige mit Netto-Einkünften von mehr als € 500.000 haben Ihre Unterlagen nunmehr 6 Jahre aufzubewahren. Deutsche Steuerpflichtige müssen die Richtigkeit und Vollständigkeit ihrer Angaben in Zukunft an Eides statt erklären, wenn es objektiv erkennbare Anhaltspunkte gibt, dass Geschäftsbeziehungen zu Finanzinstituten in einem Staat unterhalten werden, mit denen kein DBA nach OECD-Standards (oder die Bereitschaftserklärung, solche DBAs abzuschließen) besteht. Die konkrete Einführung einzelner oder aller dieser Maßnahmen hängt jedoch vom Erlass einer Rechtsverordnung ab, welche das Datum des Inkrafttretens dieser Maßnahmen festlegt.

Weil sich der Entwurf auch auf das Verhalten ausländischer Staaten und Gebiete bezieht die, nach Ansicht der Verfasser des Textes, es Deutschen erleichtern würden, Steuern auf ihre Einkünfte zu hinterziehen, stellt sich die Frage: Ist Luxemburg potentiell ein solcher Staat?

Luxemburgs Ruf in Deutschland

In Deutschland, ganz besonders in einem Teil der deutschen Presse und in der politischen Debatte, wird das Großherzogtum Luxemburg regelmäßig als sogenanntes „Steuerparadies“ genannt. Es scheint in der deutschen Öffentlichkeit eine ausgemachte Sache zu sein, dass das Großherzogtum eine „Steueroase“ ist, die nicht kooperativ ist, und dass das Land es darüber hinaus seit Jahren darauf angelegt hätte, von der Steuerhinterziehung in den Nachbarländern zu leben.

Während das Image des Finanzplatzes Luxemburg in professionellen Kreisen zum Teil hervorragend ist, erlebt Luxemburg in der Öffentlichkeit einen spektakulären Rufmord. Prominente deutsche Politiker, unter ihnen Mitglieder der Bundesregierung, erzeugen bewusst und geradezu genüsslich ein Bild, demzufolge die hiesigen Banken und Finanzinstitute die Steuerhinterziehung in Deutschland systematisch fördern und dem Bundeshaushalt Milliarden an Steuereinnahmen vorenthalten. Ähnlich populistische Parolen aus Frankreich und Deutschland schaukeln sich hoch, bestätigen und verstärken sich gegenseitig, bis sich Vorurteile, schlichtes Unwissen und kalkulierte Desinformation zur vermeintlichen Wahrheit verdichten.

Es gilt zunächst an einige Tatsachen zu erinnern.

Luxemburg und sein Finanzplatz

Luxemburg ist ein kleiner, doch sehr offener Wirtschaftsraum, der aus eindeutigen geografischen und politischen Gründen seit jeher auf Offenheit der Grenzen und wirtschaftlichen Austausch mit den Nachbarländern setzt. Aufgrund der Dimension unseres Landes und der zunehmenden Globalisierung, hat die Dienstleistungsbranche die industrielle Vergangenheit Luxemburgs zu einem erheblichen Teil abgelöst.

Das Land setzt auf Internationalität und versteht sich als grenzüberschreitender Dienstleister auf dem europäischen Festland. Wir sind aus Überzeugung und Eigeninteresse europäisch und arbeiten demnach auch im Einklang mit europäischen Richtlinien und Standards. Unser Markt ist nicht national und er kann es auch nicht sein.

Luxemburg lebt nicht nur vom Finanzplatz. Und der Finanzplatz lebt nicht nur vom Privatkundengeschäft - es ist der bei weitem kleinere Teil unseres Geschäftsbereiches. In Wahrheit hat der Finanzplatz seit jeher auf Diversifizierung gesetzt. Er war tätig in internationalen Kreditgeschäften, Wertpapieranleihen, Clearing & Settlement, Geldmarktaktivitäten, Vermögensberatung und Investmentfondsverwaltung. Heute sind die beiden letztgenannten Bereiche die stärksten Pfeiler der Luxemburger Finanzindustrie.

Das Geschäftsmodell des Finanzplatzes sah nie vor, in Luxemburg eine Insel zu schaffen, deren Existenzberechtigung aus unlauterem Wettbewerb aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebungen mit unseren jeweiligen Nachbarn entsteht. Dies sieht man auch zunehmend in den Kundengeldern. Im „Privatkundengeschäft“ haben vor 10 Jahren Kundengelder aus den drei Nachbarländern noch 90% der Aktiva ausgemacht. Dieser Prozentsatz ist in der Zwischenzeit auf 46% geschrumpft. 26% der Kundengelder kommen von Kunden außerhalb der Europäischen Union. Aus einem europäischen Finanzplatz wird zunehmend ein globaler Finanzplatz.

Die Ursachen für diesen Erfolg liegen in der Offenheit nicht nur gegenüber Kunden, sondern auch gegenüber Investoren an diesem Standort. Das Verständnis in der Luxemburger Politik und in den hiesigen Verwaltungen für die Herausforderungen oder Schwierigkeiten der Operateure am Platz ist außergewöhnlich hoch. In wirtschaftlichen Bereichen setzt Luxemburg europäische Gesetzgebung mit großer Geschwindigkeit und Praxisnähe um. Die der Finanzindustrie zuarbeitenden Dienstleister haben in ihrer Kompetenz und Dichte ein in Europa einzigartiges Umfeld geschaffen. Wir wissen nicht nur, dass wir uns in der heutigen Welt mit großer Geschwindigkeit anpassen müssen, wir setzen geradezu darauf, es schneller zu tun als unsere Wettbewerber.

Große Staaten und offene Wirtschaftsräume

Die Internationalität des Finanzplatzes ist bei unseren Nachbarn weitgehend unverstanden. So stellen Länder wie Deutschland oder Frankreich immer noch einen eigenen Wirtschaftsstandort dar, der sich selbst der erste Binnenmarkt ist. Sie sehen sich erst in zweiter Linie als Importeur und Exporteur. In der Gesetzgebung fehlt oft die internationale Dimension; lediglich das Wohl von Verbrauchern und Investoren im Heimatmarkt steht im Vordergrund. Seit es den offenen Waren- und Dienstleistungsverkehr in Europa und darüber hinaus gibt, entsteht so bei manchen

unserer Nachbarn die Erkenntnis – und manches Mal auch die Frustration –, dass ihre eigene Gesetzgebung nicht in vollem Maße greifen kann.

Während demnach der Finanzplatz Luxemburg im Wettbewerb mit anderen Finanzplätzen in Europa und weltweit steht, gibt es in den Nachbarländern oft erheblichen politischen Druck mit dem Ziel, nicht sich selbst anzupassen, sondern Einfluss auf das Verhalten von offeneren – und kleineren – Wirtschaftsräumen zu nehmen.

Es ist Luxemburg in der Vergangenheit öfters passiert, dass Gesetzgebungsmaßnahmen der Nachbarn Kunden über die Grenze nach Luxemburg geführt haben. Dieser für die einzelnen Luxemburger Betriebe oft recht komfortable Vorgang, barg in Wahrheit seit jeher die Gefahr des Versuchs einer politischen Einflussnahme der Nachbarn auf die hiesige Gesetzgebung.

Tatsache ist, dass die Bedingungen in den Nachbarländern oft für die dort ansässigen Bankkunden verschärft worden sind ohne Rücksicht darauf, dass es in Europa letztlich für den Kunden eine freie Wahl gibt. So sind z.B. deutsche Steueransässige in großer Zahl nach Luxemburg gekommen, als in Deutschland die Quellensteuer eingeführt wurde. Als Luxemburg dann im europäischen Rahmen nachgezogen ist, hat Deutschland sein vorher durchaus strenges Bankgeheimnis de facto abgeschafft und seinen Behörden fast freien Zugriff auf Bankdaten gegeben. Nun entsteht in Europa wiederum neuer Druck, dass sich Luxemburg anpassen solle.

Die Legende will, dass Luxemburg da systematisch auf der Bremse stehen würde.

Unglaublich, aber wahr: Luxemburg ist keine „Steuerose“

Doch das Großherzogtum Luxemburg ist kein „unkooperativer Staat“. Vielmehr ist das Großherzogtum ein Mitglied der *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF), des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (*Basel Committee on Banking Supervision* - BCBS), der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO), der OECD, des Internationalen Währungsfonds (IMF), der Weltbank, und nicht zuletzt der Europäischen Union. Mit anderen Nationen definiert Luxemburg die internationalen Standards die sich auf den Finanzsektor anwenden und unterwirft sich den Untersuchungen und Urteilen der internationalen Organisationen, in denen es Mitglied ist. Es ist Luxemburg von autorisierter Stelle nie vorgeworfen worden, in seinen Standards weniger anspruchsvoll zu sein, als andere entwickelte Nationen.

Luxemburg ist auch keine „Steuerose“. Seine Steuergesetzgebung entspricht sehr weit der deutschen, die Luxemburg nach der deutschen Besatzung im 2. Weltkrieg verblieben ist. Die in Luxemburg fälligen Steuersätze entsprechen nicht den deutschen, befinden sich allerdings in einem durchschnittlichen Bereich im Vergleich zu den anderen EU-Staaten. Luxemburg verzichtet auf keine Steuer, die in einem anderen europäischen Staat üblich ist. Der Luxemburger Bankenverband setzt sich sogar seit Jahren für niedrigere Steuern ein, weil unser Land hier an Wettbewerbsfähigkeit verliert. Die einzige Steuerbesonderheit, die Luxemburg jemals als wettbewerbsverzerrend vorgeworfen wurde, ist die der sogenannten „Holding“-Gesetzgebung aus dem Jahre 1929. Auf Anfrage der europäischen Kommission wurde das Holding-Regime 2005 abgeschafft.

Das Luxemburger Bankgeheimnis wird in Deutschland öffentlich als ein geplanter Anschlag auf die deutsche Steuerhoheit karikiert. Das ist es keinesfalls. Es ist ein Berufsgeheimnis, dessen Prinzip auch Deutschland lange Zeit respektiert hat. Man vernimmt in Luxemburg mit einem gewissen Erstaunen, wie sich die europäische Öffentlichkeit - auch in Deutschland - regelmäßig über Verfehlungen im Datenschutzbereich erregt und wie wenig gleichzeitig begriffen wird, dass ein Bankgeheimnis vom Prinzip her ein Datenschutz ist. Es ist dem deutschen Gesetzgeber überlassen, dies auf seine Art zu regeln. Allerdings reiht Deutschland sich nahtlos ein in die internationale Tendenz, bei Abwägung verschiedener Rechtsgüter den Datenschutz immer dann zu vernachlässigen, wenn die Interessen des Staates betroffen sind.

Die geltenden Rechtshilfeabkommen erlauben sehr wohl eine Anfrage in Steuerstrafsachen. Deutschland macht von dieser Möglichkeit nur sparsamen Gebrauch. Von 35 Anfragen in den letzten drei Jahren haben die Luxemburger Strafbehörden eine einzige zurückgewiesen.

Die Umstände, unter denen Luxemburg auf der „grauen“ OECD-Liste aufgelistet wurde, sind überaus kritikwürdig. Ohne diese Kritik hier zu wiederholen, muss angemerkt werden, dass die OECD-Liste zwischen *Tax havens* nach OECD-Kriterien und anderen Finanzzentren unterscheidet, die keine *Tax havens* sind. Luxemburg gehört zur zweiten Kategorie, und somit gibt es kein ernst zu nehmendes internationales Gremium das Luxemburg je als „Steuerparadies“ bezeichnet hätte.

Luxemburg wird vorgeworfen, keine 12 DBAs unterschrieben zu haben, in denen Art. 26 (5) des Musterabkommens der OECD zur Vermeidung der Doppelbesteuerung enthalten wäre. Tatsache ist jedoch, dass die Luxemburger Regierung dies offiziell schon vor der Veröffentlichung der OECD-Listen zugesagt hat. Ein Abkommen mit den USA wurde diese Woche unterschrieben. Verhandlungen mit anderen Ländern sind so gut wie abgeschlossen. Verhandlungen mit Deutschland laufen noch. Der Luxemburger Bankenverband hat diese Entwicklung ausdrücklich begrüßt und sie auch im Vorfeld begünstigt.

Es wird in Luxemburg allgemein als überaus unpassend und anmaßend empfunden, wenn im europäischen Ausland das Großherzogtum so behandelt wird, als mache seine Regierung regelmäßig Versprechungen zu internationalen Verträgen, die es dann nicht einhalten würde. Eine solche Praxis gibt es nicht und kann es für ein kleines Land nicht geben.

Ist der europäische Partner Luxemburg vom Entwurf überhaupt betroffen?

Luxemburg sollte demnach nicht vom „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung“ betroffen sein. Allerdings fragt man sich, welches Land denn überhaupt betroffen sein könnte. Denn auf einer schwarzen OECD-Liste befindet sich im Moment kein einziges - europäisches oder außereuropäisches - Land, welches somit die Anforderungen des Gesetzesentwurfes (Nicht-Respektierung der OECD-Standards oder keine Erklärung zur Bereitschaft hierzu) erfüllt.

Zielt der Entwurf demnach einzig und allein auf eine Drohkulisse? Ist er ohne Wirkung und wird das auch so bleiben?

Diesen Schluss zu ziehen, hieße aber, die politische und publizistische Wirkung einer solchen Drohbärde zu unterschätzen. Wie Stellungnahmen deutscher Politiker aus letzter Zeit und

besonders deren unreflektierte Wiedergabe durch die Presse gezeigt haben, können auch nur androhte Diskriminierungen zu schweren innereuropäischen Verstimmungen führen. Es scheint also durchaus möglich und auch wahrscheinlich, dass Drohungen - und sei es nur mit erhöhtem administrativen Aufwand - potentielle Steuerhinterzieher weniger in ihren Entscheidungen beeinflussen als Personen, die reguläre Geschäfte mit den betroffenen Staaten betreiben, ohne jemals die Absicht (gehabt) zu haben, Steuern zu hinterziehen. Im Ergebnis wird damit jeder Steuerpflichtige mit Geschäftsbeziehungen außerhalb Deutschlands unter den Generalverdacht der Steuerhinterziehung gestellt. Sie würden durch ein Gesetz, wie das, welches hier zur Diskussion steht, dazu animiert, eher eine Geschäftsbeziehung innerhalb Deutschlands aufzubauen, als eine – z.B. aus Wettbewerbsgründen – insgesamt günstigere grenzüberschreitende Geschäftsbeziehung.

... und wenn Ja, was heißt das für Deutschland?

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass eines der Herzen Europas in der Region SAAR-LOR-LUX schlägt, die Rheinland-Pfalz, das Saarland, Lothringen und Luxemburg verbindet. Wenn man die „*province du Luxembourg belge*“ hinzurechnet, überschreiten deutlich über eine Million Grenzgänger täglich die Grenzen in dieser schon zu Zeiten der Römer zusammenhängenden Region zwischen Aachen, Trier, Lüttich, Saarbrücken und Metz. Ohne den auch sehr wichtigen Strom in die verschiedenen Gegenrichtungen zu berücksichtigen, sei angemerkt, dass allein aus dem Saarland und aus Rheinland-Pfalz (Raum Trier) täglich rund 50.000 Deutsche nach Luxemburg kommen, um dort zu arbeiten.

Das sind keinesfalls nur Bankangestellte, sondern Personen, die in allen Berufssparten arbeiten, vom in Luxemburg niedergelassenen deutschen Rechtsanwalt über die - wegen der Qualität ihrer Arbeit beliebten - deutschen Handwerker, die allmorgendlich mit ihren Kleinlastern die Luxemburger Strassen verstopfen, bis hin zu den Kellnern in den Restaurants und den Kassiererinnen in den Supermärkten. Es geht demnach um Menschen und um deren Arbeitgeber: Deutsche Unternehmen haben große Kapitalinteressen in Luxemburger Flugbetrieben und Banken; die Energieversorgung der Region wird durch deutsch-luxemburgische Unternehmen gesichert; die deutsche Automobilindustrie wird pünktlich von Luxemburger Zulieferern bedient, und vieles mehr. Die Liste ließe sich fast unbegrenzt fortsetzen.

Ein Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung mit Deutschland ist demnach für die Region von vitaler Bedeutung. Eine Diskussion um dessen Inhalt kann nicht auf Art. 26 (5) des Musterabkommens der OECD reduziert werden. Ohne ein solches Abkommen nähme die Luxemburger Wirtschaft, aber auch die Wirtschaft der benachbarten deutschen Bundesländer, einen sehr erheblichen Schaden.

Aber auch mit einem solchen Abkommen, muss gewährleistet bleiben, dass Wirtschaftsbeziehungen im deutsch-luxemburgischen Zusammenleben nicht beeinträchtigt werden. Nach Verabschiedung des vorliegenden Entwurfes und der dort vorgesehenen Verordnung kann die Exekutive allein, ohne Zustimmung des Parlaments, indirekte Beeinträchtigungen der durch den EU-Vertrag garantierten Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheiten herbeiführen. Das will niemand hoffen.

Es gilt daher, die Abgeordneten des deutschen Bundestages darauf aufmerksam zu machen, dass ihre Verantwortung bei der Verabschiedung eines „Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung“ sich nicht darauf beschränken kann, aus innenpolitischen Motiven bestimmten einseitigen Vorstellungen nachzukommen. Wenn sich allerdings der Umgang mit einem solchen Gesetz durch die Bundesregierung an den Tatsachen und an den europäischen Gepflogenheiten orientiert, muss es in der Praxis nicht zwangsläufig zu größerem Schaden führen.

Die Debatte über den vorliegenden Gesetzentwurf und über die dem Entwurf zugrunde liegende Problematik sollte daher versachlicht werden und ein Konsens der Staaten auf internationaler Ebene gesucht werden. Wie die jüngste Entwicklung nicht zuletzt auf Ebene der EU, der OECD und der G-20 Staaten zeigt, ist dies auch möglich und erfolgversprechend, ohne dass hierdurch das Vertrauen der Wirtschaftsbeziehungen Deutschlands zu anderen Staaten in Mitleidenschaft gezogen würde.

Hochachtungsvoll

Jean-Jacques ROMMES
Hauptgeschäftsführer