

Dossier

Das verlorene Paradies

Über Geld spricht man nicht, haben wir als Kinder gelernt. In Luxemburg gilt diese Maxime nicht nur für den privaten Bereich sondern auch für die sprudelnden Geldquellen des Staates. Alle sind sich bewusst, in einem reichen Land zu leben, die Frage aber, woher das viele Geld kommt, will keiner stellen.

Die verbotenen Früchte

Luxemburg hat das Kunststück fertig gebracht, dass ein großer Teil der Steuerlast von Nicht-Einwohnern getragen wird (S. 44). Zu den Einnahmequellen, die bis zur Krise am kräftigsten wuchsen, zählten die Mehrwertsteuer (TVA), die *Taxe d'Abonnement*¹ sowie die Verbrauchssteuern (*droits d'accises*) auf Benzin, Tabak und Alkohol. Sei es der Tourist, der auf dem Weg in den Süden sein Auto in Luxemburg auftankt, der Bücherwurm, der bei Amazon seine Bücher bestellt oder das internationale Unternehmen, dessen Kapital über den Bankplatz fließt – sie alle finanzieren den Luxemburger Staat. In den 2000er Jahren stammten etwa ein Drittel der gesamten Steuereinnahmen aus diesen drei Einnahmequellen. Sie ermöglichten eine geringe Besteuerung der Arbeit und damit indirekt die hohen Löhne.²

Der Finanzplatz bleibt weiterhin der Wirtschaftszweig, der dem Staat die größten Einnahmen verschafft. Neben der *Taxe d'Abonnement* fließen über Unternehmenssteuern und die Lohnsteuern der etwa 48 000 Angestellten ebenfalls Geld

an den Staat. Laut Statec stammte 2011 etwas mehr als einen Fünftel der Staatseinnahmen aus den Aktivitäten des Finanzplatzes, die zu 36 % der Wirtschaftsleistung des Landes beitrugen (S. 30).

Luxemburg hat das Kunststück fertig gebracht, dass ein großer Teil der Steuerlast von Nicht-Einwohnern getragen wird.

Zum Geschäftsmodell Luxemburgs zählt Finanzminister Luc Frieden auch explizit die „attraktive Steuerlandschaft“, die wir internationalen Großkonzernen zu bieten haben. Wenn US-amerikanische Unternehmen *regime shopping*³ betreiben, dann steht Luxemburg im Moment oben auf der Liste. Etwas mehr als 10 % der gesamten Auslandsgewinne von US-Unternehmen wurden 2005 in Luxemburg besteuert, was ca. 34 Milliarden Dollar entsprach (nur die Niederlande bekamen ein noch größeres Stück des Kuchens ab). Der Transit ihrer Gewinne via Luxemburg lohnte sich für diese Unternehmen, denn der effektive Steuersatz lag im Durchschnitt bei gerade mal 0,9 %.⁴ Der Unterschied zwischen dem maximalen Steuersatz, wie er gesetzlich festgelegt ist (*taux nominal*), und dem Steuersatz, den multinationale Unternehmen tatsächlich zahlen (*taux effectif*), ist in Luxemburg mit am höchsten.⁵

Die Differenz entsteht durch eine Operation, die sich „tax ruling“ nennt. Die mul-

tinationalen Unternehmen einigen sich mit der Steuerverwaltung auf den Anteil ihrer Gewinne, der besteuert werden soll (*assiette fiscale*). Der Steuerexperte Alain Steichen sieht hierin einen „avantage concurrentiel basé sur la culture du pays qui ne doit pas être sacrifié sur l'autel des envieux“ (S. 59) Mike Mathias von der Grünen Stiftung bringt für die „Neider“ Verständnis auf: „Es geht um hohe zweistellige Milliardenbeträge, die den einzelnen Steuerbehörden der großen europäischen Länder verloren gehen. Dieses Geld kommt auch nicht dem Luxemburger Staatssäckel zugute, sondern bleibt den internationalen Firmen erhalten und fließt zu einem wesentlichen Teil in die Taschen der Aktionäre und der Vorstandsmitglieder.“ (S. 32) Luc Frieden bringt hingegen die Interessen der Multis mit denen des Luxemburger Staates unter einen Hut: „Tax ruling ist weder etwas Unmoralisches, noch etwas Intransparentes. Tax rulings sind sehr wichtig für die Betriebe und damit auch für Luxemburg.“ (S. 28)

Worin das Luxemburger Geschäftsmodell in Sachen Steuerpolitik eigentlich konkret besteht, wird hingegen in der Luxemburger Presse nicht dargestellt und die Geheimnisse der hochkomplexen Finanzmontagen bleiben für den Durchschnittssteuerzahler ein Buch mit sieben Siegeln. Auch die Frage, wessen Interessen Luxemburg eigentlich mit seiner Steuerpolitik bedient (und wem wir damit schaden), gilt als ungehörig. Im Ausland allerdings wird sie zunehmend gestellt.



Die Vertreibung aus dem Paradies, Gustave Doré, 1866.

Paradise Lost

Denn dieses Geschäftsmodell Luxemburgs gerät immer mehr unter Druck. Seit Beginn der Wirtschaftskrise versuchen alle Staaten, mehr Steuern einzutreiben. „Attraktive Steuerlandschaften“ wie die Luxemburgs sind ihnen dabei ein Dorn im Auge.

Die verbotenen Früchte des Steuerparadieses – Bankgeheimnis, tax rulings, Tanktourismus – werden in den nächsten Jahren wahrscheinlich ausdörren. Die Einnahmen der Mehrwertsteuer auf dem E-Commerce hat heute schon ein Ablaufdatum: 2015. Ab da werden die Einkäufe bspw. bei Amazon oder iTunes nicht mehr in Luxemburg besteuert, wo diese Firmen ihren Europa-Sitz haben, sondern dort wohin der Kunde seine Bestellung liefern lässt. Bis 2019 erhält Luxemburg einen sinkenden Anteil an der Mehrwertsteuer, die auf elektronischen Dienstleistungen anfällt.

Kurz vor dem Verschwinden steht ebenfalls das Bankgeheimnis, das die „Festung“ Luxemburg lange Zeit eisern verteidigte. Ende Februar hat die Abgeordnetenversammlung eine EU-Richtlinie umgesetzt, der zufolge künftig eine Anfrage einer EU-Steuerverwaltung ausreicht, um das Bankgeheimnis in Luxemburg aufzuheben. Seine dauerhafte Aushebelung durch einen automatischen Informationsaustausch wird immer wahrscheinlicher. Seit Ende Januar verhandelt Finanzminister Luc Frieden mit den USA über FACTA, wobei es u. a. um diesen Informationsaustausch im Zusammenhang mit amerikanischen Bankkunden geht (S. 39). Wenn die Luxemburger Regierung dies gegenüber den USA akzeptiert, dann kann sie es ihren EU-Partnern nicht verweigern, so sieht es die erwähnte Richtlinie vor.

Weltweit sinkt die Akzeptanz für Länder, die es multinationalen Unternehmen ermöglichen, fast keine Steuern zu zahlen. Die OECD veröffentlichte im Februar

einen Bericht über den Kampf gegen „aggressive Steuerplanung“ transnationaler Unternehmen. Die politische Debatte auf Ebene der OECD und des G20 wird ab Mitte des Jahres folgen. Letzten Dezember hat die Europäische Kommission einen Aktionsplan gegen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung veröffentlicht. Der zuständige EU-Kommissar Šemeta treibt die Diskussion über Steuerharmonisierung aktiv voran. Dieser Dynamik wird die Luxemburger Regierung sich nicht völlig entziehen können.

Das hat auch der Kollaps des zypriotischen Finanzplatzes gezeigt. Der neue Vorsitzender der Eurogruppe, Jeroen Dijsselbloem, rief Luxemburg und Malta im Interview mit der *Financial Times* auf, ihre aufgeblähten Finanzplätze zu reduzieren, denn im Ernstfall würde ihnen niemand helfen. Der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble wollte im Interview mit SWR2 keinen Vergleich zwischen Zypern und Luxemburg ziehen. Aber er ließ die Gelegenheit nicht aus, darauf hinzuweisen, dass Luxemburg „Sonderregelungen“ beim Informationsaustausch zwischen Steuerverwaltungen in Anspruch nehme. Womit wir wieder beim Bankgeheimnis wären. Schäubles Fazit – „Jeder muss sich an die Regeln halten“ – ließ jedenfalls nichts an Deutlichkeit zu wünschen.

Exit-Strategie

Die Reaktion der Luxemburger Regierung war vorhersehbar.⁶ Erst ging sie in die rhetorische Gegenoffensive: In europäisches Pathos gehüllt, verteidigte sie den Finanzplatz in den internationalen Medien. In Luxemburg hingegen spielen die Regierung und die meisten Journalisten mit den nationalen Ressentiments der Bevölkerung. Radio 100,7 gab bekannt, wie die Medienstrategie der Luxemburger zustande kam: Der Finanzminister setzte sie in einer gemeinsamen Sitzung mit Vertretern des CSSF, Luxembourg for Finance, der ABBL und der ALFI fest. Die „gemeinsame Suche nach Lösungen von Staat und Privatsektor“ unterscheidet Luxemburg von anderen Staaten, meint Luc Frieden im *forum*-Interview (S. 29). Ob dieser Wesenszug der Luxemburger Regierungskultur im Ausland auf viel Verständnis stoßen wird, ist zweifelhaft. Die

(schein)heilige Allianz um den Finanzplatz, die momentan die ganze Nation von der Finanzlobby bis zur Gewerkschaftszeitung vereint, mutet ein wenig unheimlich an.

Sie verhindert auch eine grundsätzliche Diskussion über das Luxemburger Steuermodell. Wir wären gut beraten, diese Debatte anzugehen. Denn das Geschäftsmodell Luxemburgs steht in seiner jetzigen Form vor dem Aus. Das damit einhergehende Verschwinden von Steuereinnahmen in besorgniserregender Höhe ist vorprogrammiert und es wird Zeit über Alternativen nachzudenken.

In Zukunft werden die im Lande ansässigen Personen wieder die Hauptlast der Steuern tragen, soviel scheint klar. Wie die Steuerlast verteilt wird, ist eine Frage, die uns wohl die nächsten Jahrzehnte begleiten wird. Zur Zeit sind eine Besteuerung des Immobilienbesitzes und der Kapitalerträge, eine verstärkte Steuerprogression (S. 41) aber auch eine Erhöhung der Mehrwert- (S. 55) und der Grundsteuer, eine Ausweitung der Erbschaftsteuer oder eine Wiedereinführung der Vermögenssteuer in der Diskussion.

Die Regierung hat sich – wenngleich noch zaghaft – Ende letzten Jahres auf die Suche nach neuen Einnahmequellen

begeben: so wurde die Mindeststeuer auf die 34 000 in Luxemburg angemeldeten Beteiligungsgesellschaften (SOPARFI) verdoppelt (auf 3 000 Euro), der Spitzensteuersatz für Einkommen über 100 000 Euro von 39 % auf 40 % erhöht und die steuerliche Begünstigung der in Stockoptions ausbezahlten Managergehälter durch ein Rundschreiben der Steuerverwaltung eingeschränkt. Auch Bürger mit geringem Einkommen wurden zur Kasse gebeten: die Solidaritätssteuer wurde erhöht (auf 7 %), ebenso wie die Tabak- und Diesel-Akzisen, eine Mindestautosteuer von 30 Euro eingeführt (bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Kurzfahrkarten im öffentlichen Transport um 33 %) und die Anpassung der Steuertabelle an die Inflation abgeschafft.

Die Debatte über den Staatshaushalt beschränkt sich aber weiterhin vor allem auf die Frage, wie und wo der Staat sparen kann. Wenn es mindestens ein Drittel der Einnahmen auf dem Spiel stehen, dann wird Sparen allein nicht ausreichen. Es sei denn wir opfern vollends den wichtigsten zivilisatorischen Fortschritt des 20. Jahrhunderts und letzten Standortvorteil Europas: den Sozialstaat.

Das Wahljahr 2014 bietet die Gelegenheit, die dornigen Steuerfragen endlich

anzugehen. Bürger und Parteien finden hier im Dossier mögliche Antworten, die (fast) das gesamte Spektrum von sozialen (S. 41), über ökologische (S. 44), bis hin zu liberalen (S. 55) Positionen abdecken. Die herrschende Ratlosigkeit können unsere Autoren aber nicht völlig auflösen, so bleibt die Frage weiter im Raum stehen, ob Luxemburg durch seine „implizite Staatsschuld“ besonders stark über seine Verhältnisse lebt (S. 49-54).

Der Finanzminister, dem die undankbare Aufgabe obliegt, international die Interessen des „Großkapitals“ zu verteidigen, zu Hause aber das Fressen mit der Moral zu servieren, wünscht sich eine Debatte und skizziert deren Trennungslinien: „Am liebsten hätten wir ein Land mit sehr wenig Wachstum, in dem alle schrecklich reich wären. Die Rechnung geht nicht auf.“ (S. 30)

Ob die Parteien den Mut aufbringen, diese Debatte auch offen zu führen, und ob das Wahlvolk der nächsten Regierung ein klares Mandat in Sachen Steuerpolitik mit auf den Weg gibt, darf aber bezweifelt werden. Die Experten, die jetzt schon eindringlich vor dem „Wahl-Populismus“ warnen, dürfte es freuen: Steuerpolitik fände dann nach der Wahl und wie bisher im kleinen Kreis statt. ♦

forum

Spar- und/oder Steuerpolitik – public forum zum Nachhören

Am 21. Januar war das Thema unserer Diskussionsrunde die Luxemburger Steuerpolitik. Der Abend bot die Gelegenheit das Dossier dieses Hefts vorzubereiten. Die Mitschnitte finden Sie auf forum.lu oder unter bit.ly/steuerpol

Eine Einleitung und die Eckdaten des Staatshaushaltes gab Ferdy Adam (STATEC). Er ging u. a. auf die Fragen ein, über welche Einnahmen der Staat verfügt, welcher Anteil vom Finanzsektor stammt und wie sich die Einnahmen entwickelt haben.

Mit dem Publikum diskutierte außerdem Mike Mathias (Mitglied der Action solidarité Tiers Monde) über die Steuervermeidungsstrategien großer Unternehmen und welchen Schaden „attraktive Steuerlandschaften“ in Entwicklungsländern anrichten.

Norbert Tremuth (Direktor der Chambre des salariés) stellte die Problematik der mangelnden Progression der Steuersätze vor. Die aktuelle Steuerpolitik führe zu einer höheren Belastung der Mittelschicht.

public forum findet im Rahmen der Veranstaltungsreihe OPEN SQUARE des Carré Rotondes (www.rotondes.lu) statt.

1 „La taxe d'abonnement est un droit d'enregistrement établi sur la négociabilité des titres représentatifs du capital social des sociétés (actions, parts sociales). Elle a pour objet l'imposition de la circulation réelle ou présumée des actions“, Alain Steichen, *Précis de droit fiscal de l'entreprise*, 2e éd., Luxembourg, éd. Saint-Paul, 2002, p. 449.

2 Paul Zahlen, *Les prélèvements obligatoires depuis les années 1960*, Luxembourg, Statec, 2013 (Le Luxembourg 1960-2010).

3 Zum Begriff siehe Colin Crouch, *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, 2011, S. 126-127.

4 Kimberly A. Clausing, „Multinational Firm Tax Avoidance and Tax Policy“, in *National Tax Journal*, 62/4, 2009, S. 703-725.

5 Große Unterschiede gibt es ebenfalls in Belgien, den Niederlanden, Jamaika, Barbados, den Antillen, Panama und der Schweiz. Clausing, *op. cit.*, S. 708-709.

6 Max Gindt, „La défense de la place financière (par temps de pluie)“, in *forum* Nr. 323.