Mike Mathias

Luxemburg und der große Steuerraub

Am 31. März 2001, knapp drei Monate nach ihrer Gründung, hatte die Luxemburger Firma Vodafone Investments Luxembourg sàrl (VIL) bereits 897 Millionen Euro Einnahmen, dafür aber nur 62553 Euro Unkosten zu verbuchen. Zahlen musste sie für diesen Ertrag vor Steuern etwa 0,8 % Steuern statt die in Luxemburg üblichen 29 %. Das war zwar legal, aber moralisch fragwürdig und vor allem eine erfolgreiche Geschichte der Luxemburger Steueroptimierung ...1

Diese Steuerkonstruktion entstand im Rahmen der Übernahme von Mannesmann durch Vodafone UK. Das britische Tochterunternehmen von Vodafone, Rapidwave Ltd. ist Inhaberin von VIL, die insgesamt 42 Milliarden Euro an Mannesmann verlieh. Die Zinseinnahmen für diesen Kredit führten zu den erklecklichen Gewinnen, die durch eine Kombination von Luxemburger sarl und ihrer Schweizer Tochter nur mit unerheblichen 0,8 % Steuern belastet wurden. Diese Konstruktion war nur zum Zwecke der Steueroptimierung erdacht worden, das zeigt schon der Umstand, dass die 42 Milliarden Euro Kredite, die von VIL an Mannesmann geflossen sind, das Doppelte der sonstigen Kreditschulden darstellen, die alle Vodafone-Gesellschaften weltweit in ihren Bilanzen führen. Es sind die Einnahmen der britischen Vodafone-Filiale, die auf diese Weise am britischen Fiskus vorbei geschleust wurden. Gleichzeitig wurden die Gewinne aus dieser Refinanzierung quasi steuerfrei über eine Luxemburger Finanzierungsgesellschaft mit Schweizer Filiale dem Konzern wieder zurückgeführt. Statt 280 Millionen Euro Steuern an den

Das europäische Sozialmodell kann nur dann gerettet werden können, wenn die Steuerschlupflöcher für transnationale Konzerne geschlossen und diese an der Finanzierung der Gesellschaft beteiligt werden.

britischen Fiskus wurden nur 7 Millionen an die Luxemburger und Schweizer Steuerverwaltung abgeführt.

Natürlich war das Schatzamt ihrer Majestät "not amused", denn Vodafone hatte im Jahr 2000 für diese Konstruktion in Großbritannien einen Steuervorbescheid (tax ruling) angefragt, der jedoch nicht erteilt wurde. Vodafone UK erhielt also einen richterlichen Bescheid über eine Steuernachzahlung, den es anfocht. Der Steuerstreit kam vor die Gerichte Großbritanniens und schließlich vor den Europäischen Gerichtshof. Denn bei solchen Steuerkonstruktionen werden die nationalen Steuergesetzgebungen, die in der EU ungenügend aufeinander abgestimmt sind, gegeneinander ausgepielt. Statt Doppelbesteuerungen zu verhindern, führt das dazu, dass Gewinne in keinem Land versteuert werden. Das passiert im Bereich der Zweideutigkeit hochkomplexer Steuergesetzsysteme.

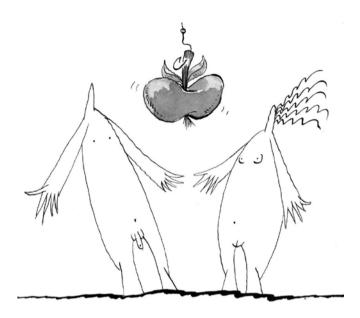
Bis März 2010, also innerhalb von 10 Jahren, hatte die Vodafone Finanzgesellschaft VIL in Luxemburg fast 17 Milliarden Euro verdient und darauf knappe 0,8 % Steuern bezahlt! Die britische Regierung unter Gordon Brown forderte eine Nachzahlung von mehreren Milliarden Euro. Im Mai 2010 wird der Konservative David Cameron neuer Premierminister und prompt einigen sich Vodafone und das Schatzamt auf die abschließende Nachzahlung einer Teilschuld, unverzinst und mit gleichzeitigem Freifahrtschein für die weiteren Aktivitäten der VIL. Vorsichtigen Schätzungen nach hat die britische Regierung auf diese Weise insgesamt 6 Milliarden Euro Steuereinnahmen verloren.

Shades of Grey

Die Untertanen ihrer Majestät waren "not amused" als sie hiervon erfuhren, denn gleichzeitig war bekannt geworden, dass Cameron die Wohnungsbeihilfen für einkommensschwache Familien um 7 Milliarden kürzen wollte. Dadurch verloren etwa 200 000 Familien in Greater London ihre Wohnung. Es war die Geburtsstunde von UK Uncut, einer neuen Bürgerbewegung, die Alternativen ausarbeitet um die Kürzungen in den britischen Sozialhaushalten zu verhindern.² Ihr erster Angriffspunkt sind die Steuervermeidungstaktiken der britischen Unternehmen, die Verluste werden auf über 40 Milliarden Euro im Jahr geschätzt.3

Auch wenn sich UK Uncut am Fall Vodafone entzündet hat, handelt es sich hier nicht um einen Einzelfall und es sind auch nicht nur britische Firmen, die über

Mike Mathias ist Vorsitzender der Gréng Stëftung, eine den Grünen nahe stehende Organisation, die als unabhängiger Think Tank Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung aufgreift und konkrete Vorschläge erarbeitet.



Luxemburg, die Schweiz und andere europäische Finanzhochburgen ihre Finanzierungen abwickeln, um auf diese Weise massiv Steuerzahlungen zu umgehen. Das wurde spätestens deutlich als der französische Journalist Eduard Perrin 2011 eine CD erhielt, die mehrere Hundert Anfragen für Steuervorbescheide (tax ruling) von dutzenden internationaler Firmen enthielt. Dabei ging es immer um Steuerkonstruktionen, die von der Luxemburger Niederlassung von PWC ausgearbeitet worden waren und dem hiesigen Steueramt zur Genehmigung vorgelegt wurden. Edouard Perrin und Richard Brooks, ein ehemaliger britischer Steuerbeamter, verarbeiteten diese Informationen zu verschiedenen Fernsehbeiträgen, die im Mai 2012 über BBC und France 2 (Cash investigation) ausgestrahlt wurden.

Es ging dabei um Steueroptimierungsmethoden internationaler Konzerne, die Luxemburger Finanzierungsgesellschaften nutzten, ohne hier substantielle Aktivitäten zu entwickeln. Im Fall von Vodafone wurde in Luxemburg ein einziger Buchhalter beschäftigt, in vielen französischen Firmen sind es Leute, die teils in Luxemburg arbeiten und teils in Paris, wobei dann niemand genau nachvollziehen kann, wie viel wirklich in Luxemburg geleistet wird. Gerade das wäre aber nach EU-Recht wichtig zu wissen, denn nur wenn in Luxemburg wesentliche geschäftliche Entscheidungen getroffen werden und die Finanzaktivitäten auch wirklich hier umgesetzt werden,

dürfen diese Geschäfte in Luxemburg derart niedrig besteuert werden. Dafür sollten sie dann jedoch im Herkunftsland umso höher besteuert werden können und dies setzt wiederum einen minimalen Informationsaustausch mit der jeweiligen Steuerbehörde voraus.

Es war Minister Frieden sichtlich peinlich hierauf angesprochen zu werden und er versprach sich zu überlegen, ob in Zukunft die Luxemburger Finanzbehörde nicht vorsichtigerweise mit der Steuerbehörde des Herkunftslandes Kontakt aufnehmen sollte, um die genaue Sachlage des Steuervorbescheids zu klären. Wir wissen nicht ob Luc Frieden sich hierüber schon weitere Gedanken gemacht hat, konkret umgesetzt wurde jedenfalls noch nichts. Hier geht es nicht um illegale Aktivitäten internationaler Konzerne, sondern um die geschickte Nutzung von steuerrechtlichen Grauzonen mit Genehmigung der hiesigen Steuerbehörde. Diese Praktiken werden mittlerweile in den politischen Sonntagsreden aller europäischen Politiker angeprangert, ihre eigene steuerrechtliche Praxis sieht jedoch anders aus.

Dabei sind die Verluste für die ohnehin schon klammen Staatskassen enorm. 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. So driftet die Einkommensschere weiter auseinander. Eine Studie der britischen NGO Action Aid kam bereits 2011 zum Schluss, dass 55 der 100 Firmen des FTSE1004 insgesamt 336 verschiedene Gesellschaften in Luxemburg unterhielten.5 Der Vorteil für Luxemburg liegt darin, dass in Luxemburg schätzungsweise bis zu 5000 Menschen direkt oder indirekt in diesem Bereich ihre Brötchen verdienen und hier ihre Lohn- und Mehrwertsteuern zahlen.

Ein Thema der entwicklungspolitischen Agenda

Bisher beschäftigten sich meistens nur die Entwicklungs-NGOs mit dem Thema der Steuerflucht, denn es sind auch Entwicklungsländer davon betroffen. Global Financial Integrity schätzt den Abfluss der illegitimen Gelder aus Steuer- und Kapitalflucht, Korruption und kriminelle Gelder für alle Länder außerhalb Westeuropas und der USA auf etwa 890 Milliarden Dollar jährlich, also etwa das Zehnfache der Entwicklungshilfe. Auch hierbei spielt Luxemburg eine Rolle, denn illegale Gelder und Kapitalflucht nutzen dieselben Kanäle der Finanzökonomie wie die der britischen und französischen Unternehmen zur Steuerflucht.

Entwicklungsländer haben in der Regel eine Steuerquote von etwa 15% ihres Bruttonationalproduktes, bei Schwellenländern liegt der Wert bereits deutlich höher und steigt auf 35 % in den Ländern mit hohem Einkommen. Der Staat hat dementsprechend weniger Geld um seinen Aufgaben nachzukommen.

Die Gründe hierfür sind vielfältig. Erstens führt die globale Kapitalverkehrsliberalisierung zur Austrocknung der Steuereinnahmen, da Kapitalverkehrsregeln gelockert wurden, ohne gleichzeitig einen effektiven Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden zu schaffen. Kurz: Die Steuerflucht in ärmeren Ländern ist dramatisch angestiegen, da reiche Eliten ihre Vermögen in Offshore-Steueroasen anlegen. Zweitens hat die seit drei Jahrzehnten andauernde Handelsliberalisierung auf Druck von (weiter auf S. 34)

Zypriotische Verwandschaft

Angesichts der Bankenkrise in Zypern meinte Finanzminister Luc Frieden, er sehe kaum Gemeinsamkeiten zwischen Zypern und Luxemburg. Eigentlich sei alles anders, außer dass beide Länder einen großen Finanzplatz beherbergen. Luc Frieden führt vier Argumente an: die Größe des Finanzplatzes im Vergleich zum BIP des Landes, die Herkunft der Kunden, die Zahl der Banken sowie deren Geschäftsmodell.

Es gibt in der Eurozone zwei Länder, die einen ähnlich großen Finanzplatz haben wie Zypern: Irland und Malta. Die Bilanzsumme der Finanzakteure in Italien, Deutschland, Portugal und Spanien ist etwa dreimal so groß wie die Wirtschaftsleistung dieser Länder, in Frankreich und den Niederlanden ist es das Vierfache. Luxemburg hat einen Finanzplatz, der mehr als 20-mal größer ist als unsere Gesamtwirtschaft.

Luxemburg "rettete" in den Jahren 2008 und 2009 zwei Banken, wofür etwa 2 Milliarden Euro Schulden aufgenommen wurden. Zusätzlich trägt der Luxemburger Staat 3% der 90 Milliarden öffentlicher Garantien der Dexia-Gruppe, das sind 2,7 Milliarden. Luxemburg konnte sich diese Unterstützung 2008 leisten, weil die öffentliche Verschuldung von Staat und Gemeinden damals lediglich 6,7% betrug (demnächst wird sie bei 25% liegen). Ob Luxemburg eine weitere Bankenkrise ebenso locker wegstecken wird?

Minister Frieden verweist darauf, dass die "Luxemburger" Banken gar keine Luxemburger Banken sind, sondern Zweigstellen großer, v.a. europäischer Bankgesellschaften. Das bedeutet jedoch nicht, dass Luxemburg sich im Ernstfall nicht an der Stützung zu beteiligen bräuchte. Gerade das Beispiel Zypern zeigt, wie wenig Widerstand kleine Euro-Länder mit großen Finanzplätzen sich leisten können. Die schiere Größe des Finanzplatzes ist also ein Risiko an sich.

Zypern stieß erst relativ spät zur Offshore-Finanz. Da waren die besonders interessanten - sprich seriösen und lukrativen -Geschäftsfelder bereits vergeben. Luxemburg lebte hingegen jahrelang von der Steuerhinterziehung der belgischen, deutschen und französischen Mittelschicht. Gleichzeitig gelang es dem Finanzplatz, auch andere Geschäftsfelder zu erschließen, v.a. die Fondsindustrie. Diese hängt weniger vom Bankgeheimnis ab als vom Ruf des Landes und der Kompetenz seiner Akteure. Ein Fonds "made in Luxembourg" wird weltweit als Qualitätsfond angesehen, weil Luxemburg ein stabiles Euro-Land ist und den europäischen Rechtsrahmen immer zügig und vorteilhaft umsetzt. Dieses Vertrauen in die Luxemburger Finanzindustrie hängt an unserer budgetären Stabilität. Ein hoher Schuldenstand wäre da sehr geschäftsschädigend. Zypern zeigt wie schnell es gehen kann.

Auch in Luxemburg wachsen die Bäume nicht mehr in den Himmel, deshalb werden neue Geschäftsfelder erschlossen. Neben den kleineren Sparten der Mikrofinanz und der Islamic Finance, versucht Luxemburg auch gezielt die Superreichen anzulocken, u.a. aus Russland. Dank "Family Offices" und angepasster Steuergesetzgebung schafft es die Finanzindustrie, das abfließende Geld der belgischen Zahnärzte zu großen Teilen durch das Kapital einiger Superreicher auszugleichen. Die Schwierigkeiten mit denen sich der Bankenplatz derzeit konfrontiert sieht, lassen ihn umso gieriger nach risikoreichen Geschäftsfeldern Ausschau halten. Sowohl die Qualität der Anlagen als auch der Ruf des Finanzplatzes sind diesem Risiko ausgesetzt.

Letztlich erstaunt es auch immer wieder, wie wir es schaffen, die politischen Auswirkungen des Finanzplatzes auf unser Land komplett auszublenden. Auch das haben wir mit Zypern gemeinsam. Dort lässt die Krise jedoch mittlerweile andere Stimmen zu Wort kommen, beispielsweise David Officer und Yiouli Taki in der Cyprus Mail: "The interest of the Cypriot political elite has, in large part, been tied to the financial services sector since the early 1990s with lawyers, accountants massively overrepresented in public life and wielding inordinate power - this to the extent that it is possible to talk of ,state capture'. We have seen a situation arise where the broader interests of the Cypriot economy have become, to a significant degree, dependent upon this economic regime."

Genau wie auf Zypern führte auch bei uns die Entwicklung des Finanzplatzes zu einer relativ stärkeren Lohn- und Preissteigerung insgesamt, besonders im öffentlichen Sektor. Darunter leidet die Wettbewerbsfähigkeit anderer Wirtschaftszweige. Im warmen Regen des Finanzplatzes verlieren Regierungen und Opposition das Interesse an den strukturellen Problemen des Landes. Die "lokale" Wirtschaft wird vernachlässigt: seit Jahren krebst der Ausbau des Tourismus im ländlichen Raum, obwohl gerade der die Arbeitsplätze schaffen würde, die wir so dringend brauchen. Die Agrarwende hin zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft findet nicht statt, weil der Staat genug Geld hat, um die konventionelle Landwirtschaft großzügig zu fördern. Unseren überhöhten Verbrauch fossiler Energien finanzieren wir über Steuerdumping bei den Akzisen und verpassen somit die Energiewende.

Die dominierende Stellung des Finanzplatzes in Luxemburg trägt genau wie auf Zypern zu einer Lähmung der politischen Institutionen bei. Statt unser "Luxemburger Modell" in Frage zu stellen, versuchen wir es immer wieder neu zu erfinden. Darin scheint mir das größte Risiko eines übergroßen Finanzplatzes zu liegen.

Mike Mathias

WTO, Weltbank und westlichen Regierungen in vielen Ländern zu massiven Einnahmeausfällen bei handelsbezogenen Steuern geführt. Diese Verluste konnten nicht durch andere Quellen kompensiert werden. Und drittens stehen im globalen Steuerwettbewerb viele Länder unter massivem Druck, ihre Steuersätze zu senken. Weit mehr als die Hälfte der aktiven Kapitalflucht aus Entwicklungsländern kommt allerdings durch betrügerische konzerninterne Verrechnungspreise und Verschiebung von Vermögen wohlhabender Einzelpersonen zustande.

Die Mittel um solchen Fehlentwicklungen Einhalt zu gebieten, sind bekannt: aktive Unterstützung beim Aufbau funktionierender Steuerbehörden, automatischer Informationsaustausch, Rechnungslegung nach Ländern (country by country reporting), usw. Seit der ersten Monterrey-Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung stehen diese Punkte weit oben auf der Agenda der Vereinten Nationen. Nur der politische Wille fehlt.

Luxemburg unter Druck

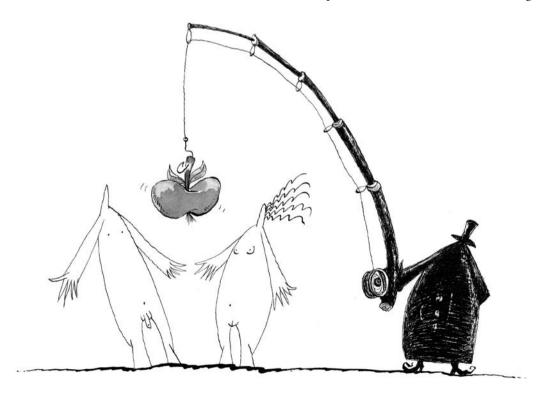
Mittlerweile ändert sich jedoch das internationale Klima. Es sind die prekären Haushaltslagen der Länder des G20, die dazu geführt haben, dass die Bestrebungen der OECD in diesem Bereich verstärkt wurden und der Europäische Steuer-Kommissar Algirdas Šemeta seine Bemühungen zur Harmonisierung der europäischen Steuerpolitik wenigstens ansatzweise weiter verfolgen konnte. Die Toleranz für Steuerparadiese geht merklich zurück. Das war bereits 2009 der Fall, ganz zu Beginn der Finanzkrise, als der deutsche Finanzminister Peer Steinbrück mit der Kavallerie drohte. Nachdem sich die erste Aufregung gelegt hatte und die schwarzen Listen der OECD weißgewaschen worden waren, verstummten die Rufe nach einer effektiver Regulierung jedoch wieder.

Inzwischen ist neuer Wind in die Diskussion zu kommen. In ihrem rezenten Bericht⁶ zur Steuervermeidung hat die OECD folgende Bereiche als prioritär identifiziert und Fortschritte in der internationalen Zusammenarbeit gefordert: mehr Transparenz bezüglich der effektiven Steuersätze, die für transnationale Unternehmen gelten; Anpassung der unterschiedlichen Anwendung der Doppelbesteuerungsabkommen und Fiskalregeln; Besteuerung der Finanzaktivitäten innerhalb von Firmengruppen (Finanzierung, Versicherung, ...) sowie mehr Klarheit bei den Transferpreisen für den Handel von Produkten und Dienstleistungen innerhalb einer Gruppe. Die OECD befürchtet dass zur Zeit die Integrität des Steuersystems für Firmen auf dem Spiel steht und

internationale Konzerne durch ihre niedrigere Besteuerung die Regeln der Konkurrenz verletzen.

Tatsächlich hat die internationale Gemeinschaft über Jahrzehnte versucht die Doppelbesteuerung bei internationalen Unternehmen zu verhindern. Diese Anstrengungen sind jedoch über das Ziel hinausgeschossen. Pascal Saint-Amans, Direktor des Zentrums für Steuerpolitik der OECD meint, derzeit gäbe es eher das Problem der doppelten Nichtbesteuerung von Unternehmensgewinnen. Ein Untersuchungsausschuss der französischen Assemblée nationale kam zu dem Schluss, dass internationale Konzerne in Frankreich etwa 20 %-Punkte weniger Steuern zahlen als kleine und mittlere Unternehmen (also etwa 4% Steuern statt 24%). Das ist eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten lokaler Unternehmen und schlägt sich beispielsweise ganz konkret darin nieder, dass in europäischen Städten dieselben Markenketten die Einkaufstraßen dominieren und die lokale Geschäftswelt verdrängt haben.

Es ist also damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren der politische und diplomatische Druck auf Luxemburg weiter zunehmen wird. Das Deckmäntelchen der "Weißgeldstrategie", wie sie derzeit von den Luxemburger Banken ins Feld



geführt wird, um den automatischen Informationsaustausch zu verhindern, wird wohl nicht ausreichen um diesem Druck Stand zu halten. Auch im Bereich der Steuervermeidungspraktiken werden die Grauzonen wohl nach und nach ausgeleuchtet und eindeutige Fiskalregeln, die zu einer gerechten Besteuerung beitragen, festgesetzt werden. Mittelfristig wird das europäische Sozialmodell nur dann gerettet werden können, wenn die Steuerschlupflöcher für transnationale Konzerne geschlossen und diese – genau wie andere Wirtschaftsbetriebe – an der Finanzierung der Gesellschaft beteiligt werden.

Das muss nicht zum Nachteil für Luxemburgs Finanzplatz werden, im Gegenteil. Denn die meisten Finanzakteure kommen nach Luxemburg wegen der Qualität der Dienstleistungen, der Kompetenz und jahrelangen Erfahrung des Platzes. Aber es setzt ein politisches Umdenken voraus. Statt die Diskussion um Steuerehrlichkeit zu meiden wie der Teufel das Weihwasser, sollten die Verantwortlichen des Finanzplatzes die relevanten Themen wie die Rolle der Politik, der Steuerberatungsfirmen oder der Finanzanwälte offensiv angehen.

Für Luxemburg stellt sich darüber hinaus die Frage, ob wir weiterhin versuchen unser "Luxemburger Modell" über Steuernischen zu finanzieren und dabei der internationalen Harmonisierung des Steuerrechts nur mit größtem Widerwillen begegnen wollen. Denn das dürfte schwierig werden. Zwar unterliegen in der EU alle Beschlüsse der Steuerpolitik der Einstimmigkeit, d.h. alle Mitgliedsländer müssen zustimmen. Aber bereits jetzt werden wichtige Beschlüsse, die auch für das Steuerrecht relevant sind, im Rahmen des Gemeinsamen Marktes getroffen. Und dort reicht die qualifizierte Mehrheit. Auf diese Weise wird wohl eine Rechnungslegungspflicht nach Ländern für Banken im Rahmen der Umsetzung der Basel III-Bestimmungen durchgesetzt werden – gegen den erklärten Willen vom Luxemburger Finanzminister Luc Frieden.

Erkennt die luxemburgische politische Klasse die neue Zeit und ihre Herausforderungen? Statt blindlings auf die nächste Steuernische zu setzen und sich damit dem Ärger und irgendwann der Verachtung der großen Mitgliedsländer auszusetzen, wäre es nicht richtiger gewesen, sich an der Suche nach der besten Umsetzung einer Finanztransaktionssteuer zu beteiligen? Nur wer mit im Boot sitzt, kann bestimmen wo die Fahrt hingeht. Wäre es in diesem Fall nicht sinnvoller gewesen, unseren Kooperationswillen mit den Stärken des Luxemburger Finanzplatzes in die Waagschale zu werfen, um dann darauf zu vertrauen,

dass unsere legitimen Interessen auch von den anderen Mitgliedsstaaten der EU anerkannt und respektiert werden? Die Akteure des Finanzplatzes verneinen diese Frage zwar vehement, aber das entspricht zuerst nur ihren eigenen – durchaus legitimen – Interessen, und nicht unbedingt denen des Landes.

Ist es undenkbar eine Steuerpolitik zu betreiben, die einen starken Luxemburger Staat finanzieren kann und dabei nicht zum Handlanger wird, wenn es darum geht, die Gewinne der internationalen Konzerne und die Bonuszahlungen ihrer Bosse möglichst steuerfrei zu belassen? Diese Frage steht im Raum, die Antwort darauf müssen wir uns erarbeiten.

- 1 Richard Brooks, *The Great Tax Robbery, how Britain became a Tax Haven for Cats and Big Business,* A Oneworld Book, 2013, p.100, isbn 978-1-85168-935-4
- 2 http://www.ukuncut.org.uk/
- 3 Closing the European Tax Gap, A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament, by Richard Murphy FCA Director. Tax Research UK. 2012
- 4 Der FTSE 100 (Financial Times Stock Exchange) ist der wichtigste britische Aktienindex mit den 100 größten und umsatzstärksten Unternehmen an der London Stock Exchange.
- 5 Die Details der Studie finden sich hier: http://www.actionaid.org.uk/103031/ftse_100_tax_haven_tracker.html
- 6 http://www.oecd.org/fr/ctp/beps-fr.htm

