

Nico Fehlen

Bringschuld

Das Luxemburger „Geschäftsmodell“ im Kontext der europäischen Steuerpolitik

Als Zypern Mitte März von den Ausläufern der sogenannten Eurokrise erfasst wurde, gab es auch für viele Luxemburger ein jähes Erwachen: Sind wir die Nächsten? Warum spricht jeder von „Geschäftsmodellen“? Und ist unseres auch nur auf Sand gebaut?

Spätestens seit Albert Einstein ist jedem bewusst: Zeit ist relativ. Mal vergeht sie schnell, mal zieht sie sich hin. Doch hat sich unsere Zeit vor allem beschleunigt. Wirtschaft und Gesellschaft scheinen sich schneller zu entwickeln als die Demokratie und die politischen Entscheidungen, die versuchen Rahmenbedingungen festzulegen. Ein Wandel, der gestern noch als langsam am Horizont aufscheinende Tendenz abgetan wurde, erweist sich morgen als Schock. Unsere Wirtschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten fundamental geändert; doch dieser Wandel, so brutal er mancherorts auch gewesen sein mag, ist erst mit der Subprime-Krise von 2008 zu einer Schockwelle geworden, die sich in die Realwirtschaft und über den Atlantik nach Europa ausbreitete. Die wirtschaftlichen Ungleichgewichte waren nicht mehr länger nachhaltig und es kam zum Wirtschaftseinbruch und massiver Austerität. Ökonomen sprechen von Anpassungsprozessen.

Wer die Rolle Luxemburgs oder vielmehr seines „Geschäftsmodells“ verstehen will, muss den polit-ökonomischen Kontext der europäischen (Währungs-)Union (EU und

Innerhalb des durch Wettbewerb geprägten EU-Wirtschaftsraums sucht sich jeder seine Nische oder komparativen Wettbewerbsvorteil.

EWU) verstehen. Denn Steuernischen, die Luxemburg bzw. die hier operierenden Wirtschaftsakteure nutzen, sind Ergebnis einer schwachen Steuerharmonisierung und Steuerkooperation auf europäischer Ebene. Dies ist jedoch nicht allein auf die Einstimmigkeitsregel in Steuerfragen zurückzuführen, sondern basiert auch auf ökonomischen Annahmen und der allgemeineren Idee einer Wettbewerbsunion. Doch im Zuge der Eurokrise wird die Architektur und der Überbau der EU/EWU grundlegend verändert. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die Spielräume für das jetzige Luxemburger „Geschäftsmodell“ kleiner werden und Luxemburg deshalb eine neue Rolle innerhalb der EU einnehmen wird.

Warum die Wettbewerbsunion an ihre fiskalischen Grenzen stößt

Im Vergleich zu anderen Währungsräumen beruht die EWU auf einer vergleichsweise geringen Harmonisierung der Fiskal- und

Wirtschaftspolitik, mal abgesehen von der einseitigen Fokussierung auf die Eindämmung öffentlicher Verschuldung. Dies ist im Bereich der Steuerpolitik auch ausdrücklich so gewollt.

Denn im Ordoliberalismus, also der Wirtschaftstheorie, die vormalig die Bundesrepublik und seit einigen Jahrzehnten die gesamte EU stark prägt, wird davon ausgegangen, dass auch in der Steuerpolitik Wettbewerb effizienter ist als Kooperation, da der Steuerwettbewerb Staaten dazu zwingen würde, Gemeingüter (Straßen, Bildung, Sicherheit, etc.) effizient bereitzustellen.¹ Stark vereinfacht lässt sich diese Theorie wie folgt zusammenfassen: Ein Unternehmen (oder auch eine Privatperson), das sich an einem gewissen Standort niederlässt, geht damit einen impliziten Vertrag ein, der ihm im Gegenzug zu Steuerabgaben Zugang zu staatlichen Leistungen (Gemeingüter) gewährt. Bietet nun Staat A die gleichen Leistungen wie Staat B, jedoch zu einem geringeren Steueraufkommen, so wird das Unternehmen seinen Standort nach A verlegen. Mit dem Schweizer Wettbewerbsföderalismus als Kronzeugen argumentieren ordoliberales Ökonomen gegen eine Harmonisierung der Steuerpolitik innerhalb der EU.²

Doch dieser Steuerwettbewerb ist nicht frei von Nebenwirkungen oder „Externalitäten“, wie es die Ökonomen nennen. So kam es schon im Laufe der letzten Jahrhunderthälfte zu einer Verschiebung

Nico Fehlen studiert Politikwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg und am Institut d'études politiques in Aix-en-Provence.

innerhalb der Struktur der Besteuerung, weg von mobilen Faktoren wie Kapital oder Einkommen (besonders von Besserverdienern) hin zu Steuern auf Konsum. In der Summe sind diese Verschiebungen regressiv, d. h. Besserverdienende werden entlastet und die untere Hälfte der Gesellschaft immer stärker belastet. Zusätzlich führt Steuerwettbewerb zu *beggar-thy-neighbour* Problemen, d. h. die Steuerpolitik eines Staates geht auf Kosten seiner Nachbarn, da eine fehlende Harmonisierung auch Möglichkeiten der Steuervermeidung bzw. Steueroptimierung eröffnet.

Innerhalb dieses durch Wettbewerb geprägten Wirtschaftsraums sucht sich jeder seine Nische oder komparativen Wettbewerbsvorteil. Es sei hier nur am Rande bemerkt, dass während Staaten wie Luxemburg oder Irland, aber auch die Londoner City, eine Politik des Steuerdumpings führten, um sich Wettbewerbsvorteile zu sichern, andere Staaten dies im Bereich der Löhne taten. Gerade auch die deutsche Arbeitsmarktpolitik, also die Schaffung eines Niedriglohnsektors, die zu Reallohnsenkung führte, ist einer der Hauptgründe für die zunehmenden Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone und somit der Eurokrise.

Es liegt auf der Hand, dass kleine Staaten wie Luxemburg eine aggressive Steuerpolitik fahren können und somit ausländisches Kapital aus den Nachbarstaaten abziehen. Doch das führt zu einem Problem: Unser Unternehmen aus dem obigen Beispiel ist noch immer in Staat B aktiv, nutzt hier die Infrastruktur und die vorhandenen Humanressourcen (gut und teuer ausgebildete Arbeitskräfte), doch hat es seinen Sitz nach A verlagert und zahlt nun hier einen minimalen Steuersatz. Die Folge sind Wettbewerbsverzerrungen, denn vornehmlich große Unternehmen verfügen über die Ressourcen (d. h. u. a. genügend Steuerberater), um die verschiedenen Steuersysteme so zu nutzen, dass sie so wenig Steuern wie möglich zahlen müssen. Alle weniger mobilen Akteure müssen mit steigenden Steuern oder schlechteren öffentlichen Leistungen rechnen. Die (meist absolut legal) vermiedenen Steuern führen zu erheblichen Verlusten. So führt der britische Steuerexperte Richard Murphy die Zahl von 1 Billion Euro ins Feld, die

jährlich in Europa durch Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (also Steueroptimierung) der öffentlichen Hand entgehen.

Doch mit der durch die Bankenrettungen und durch den Einbruch der Konjunktur stark angestiegenen staatlichen Verschuldung wird nach den ersten Jahren der Ausgabenkürzungen nun auch der Druck auf die Einnahmeseite zusätzlich verstärkt.

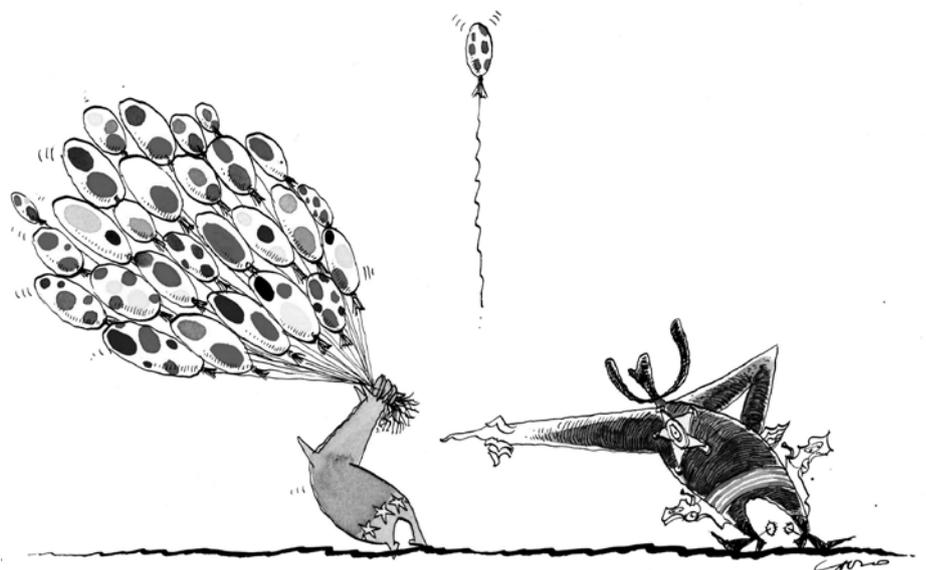
Warum die Steuerharmonisierung auf die politische Agenda kommt

Tatsächlich wurden schon in den letzten Jahren auf europäischer Ebene Rechtsnormen verankert, die in Zukunft in ganz Europa, und nicht nur in der südlichen Peripherie, einen erheblichen Konsolidierungsdruck erzeugen. Der sogenannte Fiskalpakt, aber auch der Six-Pack und der Two-Pack, schaffen ein Regime der fiskalpolitischen Austerität.³ So wurden die Regelungen zur Haushaltsdisziplin noch einmal verschärft (nur noch 0,5 % strukturelles Defizit, automatische Sanktionen, etc.) und die Spielräume für eine gezielte Haushaltspolitik und für strukturelle Zukunftsinvestitionen wurden stark eingegrenzt.

Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird also in den kommenden Jahrzehnten noch wichtiger als zuvor und wird zudem strenger durchgesetzt als in der Vergangenheit. Doch die Herausforderungen

und damit neue Ausgabenfelder für den Staat werden kaum abnehmen: Arbeitslosigkeit, demographischer Wandel, aber auch ökologische Herausforderungen wie der Klimawandel. Natürlich wird es zu Versuchen kommen, diese Mehrausgaben über Kürzungen in anderen Bereichen zu kompensieren oder durch Public-Private-Partnerships buchhalterisch zu kaschieren. Dem zum Trotz werden Staaten zunehmend darauf achten, ihre Einnahmen zu sichern. Denn mit der Europäisierung der Schuldenbremse sind in Zukunft Mehrausgaben nur möglich, wenn sie mehrheitlich durch Steuereinnahmen und nicht durch Staatsanleihen refinanziert werden. Hiermit nimmt die Bedeutung der Einnahmeseite wieder zu.

Durch diesen systemischen Druck befassen sich nun auch internationale Institutionen verstärkt mit der Harmonisierung oder zumindest der Kooperation in Steuerfragen. Dies hat dazu geführt, dass selbst durchaus wirtschaftsliberale Institutionen wie die OECD sich seit einigen Jahren mit der Frage der sogenannten „aggressiven Steuerplanung“ befassen. Hierbei nutzen vornehmlich wohlhabende Akteure steuerrechtliche Schlupflöcher und/oder Inkonsistenzen zwischen mehreren Steuerregimen, um auf legale Weise die Steuerlast zu vermindern. Die OECD ruft in ihrem letzten Bericht zu diesem Thema⁴ dazu auf, den Steuervermeidungsstrategien endlich mit einer umfassenden und global koordinierten Strategie entgegen zu treten.



Den möglichen Beitrag der EU präsentierte die europäische Kommission im Dezember 2012 mit ihrem Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug.⁵ Dieser Aktionsplan enthält u. a. eine Empfehlung zur Bekämpfung aggressiver Steuerplanung. Es sei nebenbei erwähnt, dass die Bewertung dieses Aktionsplans durch das Parlament in seiner vorläufigen Fassung Österreich und Luxemburg namentlich für ihre Blockadehaltung in Sachen Bankgeheimnis verurteilt. Wobei die Abgeordnete Astrid Lulling sich dafür einsetzt, diesen Passus zu streichen.

Zum strukturellen Druck bezüglich der Steuerkooperation (Konsolidierungsdruck und Agenda-Setting durch internationale Institutionen) kamen in den letzten Wochen dann noch die Zypernkrise, die Skandale und Enthüllungen der sogenannten „Offshore-Leaks“ dazu. Besonders die Enthüllungen des internationalen Konsortiums investigativer Journalisten lieferten über Wochen Elemente für das politische Storytelling. So gab es innerhalb eines knappen Monats bereits zwei Talkrunden bei Günther Jauch, die sich mit Steuervermeidung und Steuerbetrug befassten. Somit stehen nicht nur die als „Steueroasen“ kritisierten Staaten wie Luxemburg, die Schweiz oder Österreich in der Kritik, sondern auch größere Staaten wie Deutschland, die mit dem mit der Schweiz verhandelten Doppelbesteuerungsabkommen bisher noch relativ milde gegen Steuerhinterziehung vorgingen. Vom Druck, der auf dem sozialistischen Präsidenten Hollande lastet, ganz zu schweigen, liegt nun auch eine politische und moralische Bringschuld bei den europäischen Eliten.

So wird die Kooperation in der Steuerpolitik oben auf der Agenda der Gipfel im Mai und Juni (EU, G8, G20, Ecofin) stehen. Die Finanztransaktionssteuer (FTS) ist ein gutes Beispiel, wie schnell eine Idee, die vor ein paar Jahren noch weit außerhalb des politischen Mainstreams lag, plötzlich Realität wird. Auch wenn die FTS erstmals nur von einer Gruppe von EU-Mitgliedern umgesetzt wird und die genauen Modalitäten noch ausstehen, kann dies doch als Teilerfolg der progressiven Kräfte in Europa gewertet werden. So

kündigte der Grünen-Europaabgeordnete und Attac-Mitglied Sven Giegold an, dass nun nach der FTS die Steueroasen auf die Agenda kämen.

Denn im fiskalpolitischen Regime der Austerität gibt es nun nicht nur einen wirtschaftlichen Zwang, die Einnahmen zu erhöhen, sondern auch einen Legitimationsdruck von Seiten der Steuerzahler. Denn steigende Steuern werden nur noch akzeptiert wenn die Bürger nicht gleichzeitig sehen, wie sich Einzelne aus ihrer Mitte diesen entziehen.

**Trotz alljährlicher Bekundungen,
die Wirtschaft zu diversifizieren,
weckt die zunehmende Abhängigkeit
gegenüber dem Finanzplatz und
den Einnahmen aus weiteren
Steuernischen kaum Vertrauen.**

Welcher Ausweg für Luxemburg?

Die Ankündigung des Finanzministers Frieden das Bankgeheimnis weiter zu lockern aber auch die Initiative der fünf größten Mitgliedsstaaten, die Kooperation im Bereich der Steuerpolitik zu vertiefen, verdeutlichen, dass sich das Umfeld des Luxemburger „Geschäftsmodells“ rapide wandeln kann.

In der Steuerpolitik lässt sich die Strategie Luxemburgs wie folgt zusammenfassen: solange blockieren wie möglich (wie im Fall der FTS) und, wenn dies nicht mehr möglich ist, zwischendurch mit Zugeständnissen die Situation wieder entspannen. Dabei erfüllt die Ankündigung des Finanzministers, das Bankgeheimnis weiter zu lockern, letztere Funktion. Das Interview mit Luc Frieden in der letzten *forum*-Ausgabe (Nr. 328) veranschaulichte gut die ausweglose Position der Regierung: Durch die Abhängigkeit vom Finanzplatz scheinen die Interessen des Landes und der Regierung mit denen der hiesigen Finanzinstitute und Finanzmarktakteure zu verschmelzen. Trotz alljährlicher Bekundungen, die Wirtschaft zu diversifizieren, weckt die zunehmende Abhängigkeit gegenüber dem Finanzplatz und den Einnahmen aus weiteren Steuernischen kaum Vertrauen.

Angesichts des zunehmenden Drucks, der nicht nur vereinzelt tagespolitischen Skandalen wie in Frankreich (Affäre Cahuzac) oder Enthüllungen wie in Deutschland (der Steuerbetrug durch Uli Hoeneß) geschuldet ist, sondern vielmehr durch die polit-ökonomische Konsolidierung des Austeritätsregime auf europäischer Ebene bedingt ist, scheint eine Neuausrichtung der Luxemburger Politik von Nöten. In Anbetracht fehlenden Denk- und Innovationsvermögens der Luxemburger Eliten, aber auch der erheblichen Sachzwänge ist das Verlangen nach einer fertigen Exit-Strategie vielleicht zu hoch angesetzt. Doch es bedarf wenigstens einer ernsthaften Exit-Diskussion auf nationaler Ebene.

Denn eines ist klar: Auch wenn Luxemburg nicht Zypern ist, so wird der Druck auf Luxemburg nicht ab-, sondern weiter zunehmen. Die Frage ist also nicht so sehr, ob der Wandel kommt, sondern vielmehr, ob er die Form eines zu bewältigenden graduellen Wandels oder eines desaströsen Schocks annimmt. Unabhängig von der Form wird der bevorstehende Anpassungsprozess erhebliche politische Fragen aufwerfen, darunter auch verteilungspolitische. Die Richtung hat die Regierung mit Stichwörtern wie selektiver Sozialpolitik und Mehrwertsteuererhöhung bereits vorgegeben. ♦

1 Justus Haucap, *Steuerharmonisierung oder Steuerwettbewerb in Europa?*, Düsseldorf, Düsseldorf Institute for Competition Economics, DICE, 2010.

2 Gebhard Kirchgässner; Werner W. Pommerehne, „Tax harmonization and tax competition in the European Union: Lessons from Switzerland“, in: *Journal of Public Economics*, 60, 1996, S. 351-371.

3 Wolfgang Streeck; Daniel Mertens, *Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime*, MPlFG Discussion Paper, 2010.

4 Organisation for Economic Cooperation and Development, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, Paris, OECD Publishing, 2013.

5 Europäische Kommission, *An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion*. Mitteilung Nr. 722, 2012.