

Auf Sand gebaut

Wie Luxemburg ohne jede Vorsicht auf ein Geschäftsmodell mit abgelaufenem Verfallsdatum setzte

Laurent Schmit

Ein Samstag im mondänen Bad Mondorf: Limousinen fahren vor, drinnen empfängt Jean-Claude Juncker seine Gäste. Unter Luxemburger Vorsitz besprechen die EU-Finanzminister an diesem 13. September 1997 die letzten Maßnahmen, um der gemeinsamen Währung zum Erfolg zu verhelfen. Bei diesem informellen Treffen diskutieren die Minister über ein sensibles Dossier: Wie kann die Wirtschafts- und Steuerpolitik innerhalb der künftigen Währungsunion besser aufeinander abgestimmt werden. Die Minister, so liest man am folgenden Tag in *Le Monde*, hätten sich unter anderem auf einen „Verhaltenskodex“ für die Unternehmensbesteuerung geeinigt: „pour éviter qu’une politique fiscale agressive de l’un ou de l’autre ne mette en péril le bon fonctionnement du marché unique de sa monnaie“.¹

Szenenwechsel: Im Jahr Drei der Eurokrise, als die gemeinsame Währung kurz vor dem Auseinanderbrechen stand, fragen zwei junge Journalisten – etwa nervös – den nun altgedienten Premierminister Juncker, wie er es denn mit dem Finanzplatz und der Steueroptimierung halte. Barsch verweist er auf die Beschlüsse von 1997: „Wir haben 1997 den Verhaltenskodex gegen Steuerkonkurrenz angenommen und in diesem Rahmen untersuchen wir heute die Praktiken der tax rulings, die in Luxemburg, England, Holland oder Belgien gemacht werden“.²

1997 war es auch, als kurz vor dem Beginn des Ratsvorsitzes der LSAP-Abgeordnete Jeannot Krecké Premierminister Jean-Claude Juncker seinen Bericht über Steuerhinterziehung überreichte. Doch in der veröffentlichten Fassung fehlte die Seite über Rulings und ihre Risiken, wie die *Paperjam*-Journalistin Véronique Poujol kürzlich herausgefunden hat. Im Radio 100,7 erklärte jetzt Jeannot Krecké, dass er 1997 – kurz vor dem Ratsvorsitz – keine Kritik der europäischen Partner habe verursachen wollen.³

Ein Verhaltenskodex für die Schublade

Liest man sich den Verhaltenskodex durch, versteht man die Nervosität des Luxemburger Staatsapparates. In diesem Dokument, das am 1. Dezember 1997 vom Rat verabschiedet wurde, werden fünf Merkmale genannt, die „potentiell schädliche“ steuerliche Maßnahmen kennzeichnen.⁴ Erstens, sie werden nur ausländischen Unternehmen oder in Bezug auf Transaktionen mit dem Ausland gewährt. Zweitens „die Vorteile [sind] völlig von der inländischen Wirtschaft isoliert“. Drittens – und nun wird es spannend – seien Steuerregelungen schädlich, wenn Vorteile „gewährt werden, auch ohne daß ihnen eine tatsächliche Wirtschaftstätigkeit und substantielle wirtschaftliche Präsenz“ zugrunde liege. Ein viertes Merkmal sei, ob „die Regeln für die Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe“ eingehalten würden. „Ob es den steuerlichen Regelungen an Transparenz mangelt, einschließlich der Fälle einer laxeren und undurchsichtigen Handhabung der Rechtsvorschriften auf Verwaltungsebene“, sei ein fünfter Faktor, hielten die EU-Finanzminister fest.

Es gibt viele Anhaltspunkte, dass die Rulings, die im Steuerbüro 6 seit 1989 ausgehandelt werden, aber auch andere Elemente der Luxemburger „Steuerlandschaft“, mehrere oder gar alle diese Merkmale von Steuerdumping erfüllen. Niemand bestreitet, dass es sehr vielen Ablegern multinationaler Unternehmen in Luxemburg an „Substanz“ fehlt – sprich: dass es Briefkastenfirmen sind. Ebenfalls berechtigte Zweifel gibt es daran, ob bei Rulings in Luxemburg „die Regeln für die Gewinnermittlung“ – also die Festlegung der sogenannten Transferpreise – eingehalten wurden. Weil die EU-Kommission überzeugt ist, dass diese bei den Luxemburger Rulings zugunsten von Fiat und Amazon nicht respektiert wurden,

Es gibt viele Anhaltspunkte, dass die Rulings, die im Steuerbüro 6 seit 1989 ausgehandelt werden, aber auch andere Elemente der Luxemburger „Steuerlandschaft“, Merkmale von Steuerdumping erfüllen.

hat sie Verfahren wegen unerlaubter Staatshilfen eingeleitet. Doch auch „Monsieur Ruling“ Marius Kohl gab im Wall Street Journal offen zu, dass er keine Möglichkeit hatte, zu überprüfen, ob die Angaben der Unternehmen diesen Vorgaben gerecht würden.⁵ Und schließlich war bis 2011 die einzige Grundlage für die Rulingpraxis eine vage formulierte „note de service“ ohne jeglichen juristischen Wert – die beste Voraussetzung für eine „laxere und undurchsichtige Handhabung“.⁶

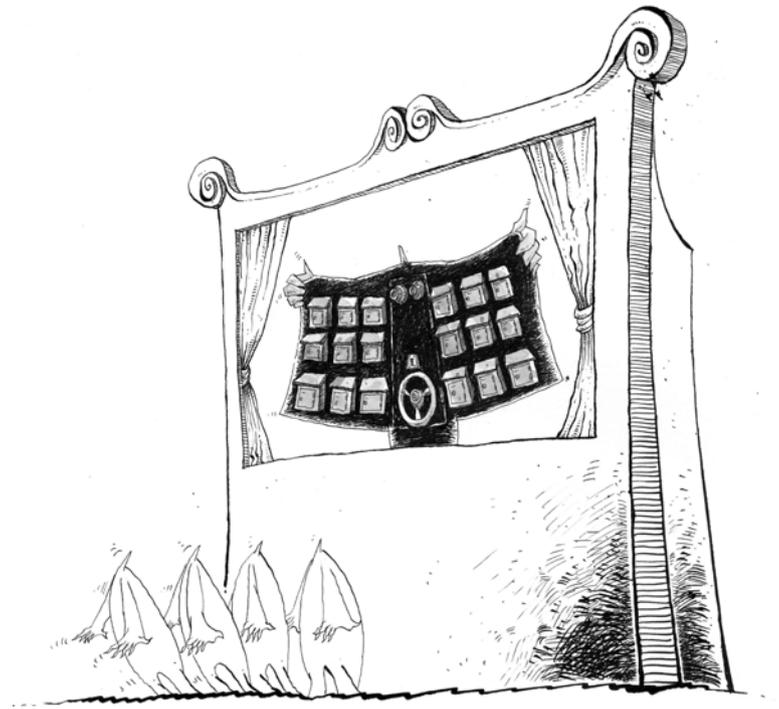
Doch der aktuelle Fokus auf die Rulingpraxis verdeckt den Blick auf die dahinterstehenden Strukturen des Steuerdumpings. Im November 1999 legte die „Primarolo-Gruppe“ den EU-Finanzministern einen Bericht über potentiell schädliche Steuermaßnahmen vor. Darin werden 13 Luxemburger Regelungen analysiert – von den Holdings (nach dem Gesetz von 1929) über die Soparfi („Sociétés à participation financière“) bis hin zum ebenso berühmten „Pavillon maritime“ – und 5 als „schädlich“ eingestuft. Zwei davon (die „Koordinierungszentren“ und die „Luxemburgische Finanzgesellschaften“) hatte die Luxemburger Steuerverwaltung präventiv im Februar 1996 auslaufen lassen.

Den Dingen ihren Lauf lassen

Den Verhaltenskodex, auf den sich Jean-Claude Juncker so gerne beruft, ignorierten die wechselnden Regierungen unter seiner Führung geflissentlich. Teil dieses Kodexes ist eine Stillhalte- und Rücknahmeverpflichtung, d. h. Luxemburg stimmte zu, keine neuen Regelungen einzuführen, die Steuerdumping zur Folge hätten, und die bestehenden Strukturen nach und nach abzuschaffen. Davon konnte jedoch keine Rede sein.

Nicht nur hielt es niemand für nötig, den Rulings einen rechtlichen Rahmen zu geben und der Steuerverwaltung eine effiziente Kontrolle zu ermöglichen, sondern das Arsenal zur Steueroptimierung wurde ausgebaut: Durch das Gesetz vom 21. Dezember 2007 wurden Einnahmen und Kapitalgewinne aus geistigem Eigentum (Patente, Marken, Software und ab 2008 auch Domain-Namen) in Höhe von 80 % von Steuern befreit. Diese sogenannte „patent box“ ist heute auch in Luxemburg eines der Hauptinstrumente, mit dem Konzerne ihre Gewinne dorthin verlagern, wo sie am wenigsten Steuern zahlen. McDonald's hat auf diese Weise etwa 2,2 Milliarden Euro durch seine Luxemburger Filiale geschleust.⁷

Daneben reizte die Regierung die Spielräume bis zum Ende aus: Die im Primarolo-Bericht ebenfalls als schädlich deklarierten „Holdingsgesellschaften 1929“ schaffte Luxemburg 2011 endgültig ab.



Doch erst nachdem die EU-Kommission diese Gesellschaftsform 2006 als unerlaubte Staatshilfe sanktionierte. Da diente diese Holdingform längst nicht mehr ihrem Zweck, weil sie von den Doppelbesteuerungsabkommen ausgeschlossen war. Der „Attraktivität“ der Luxemburger Steuerlandschaft tat dies also keinen Abbruch. Mit einer Steuerbefreiung in Höhe von 80 % auf ausländischen Dividenden und der Nichtbesteuerung der Kapitalgewinne wurden die Soparfi endgültig zum idealen Instrument der Steueroptimierung⁸: 2012 existierten 40 000 Soparfi. In der aktuellen Koalition wollte die DP – wohl auf Anraten ihres Einflüsterers Alain Kinsch (Managing Partner bei Ernst&Young) – den Steuerdumping-Mechanismus der „intérêts notionnels“ nach belgischen Vorbild einführen. Dort können Unternehmen von den Steuern fiktive Zinsen abhalten, die auf einen Teil ihres Kapitals berechnet werden. Weil die LSAP und Déi Gréng Widerstand leisteten und die Maßnahme zu hohen Steuerverlusten geführt hätte, wurde die Idee im April 2014 fallen gelassen.⁹

Das gewünschte Resultat

Das konsequente Ignorieren der politischen Vereinbarungen, die an jenem Samstag in Bad Mondorf getroffen wurden, hatte das gewünschte Resultat. Die Luxemburger Industrie der Steueroptimierung nahm an Fahrt auf. Während zwischen 1993 und 1997 die US-Unternehmen lediglich 1-2 % ihrer Gewinne in Luxemburg deklarierten, stieg dieser Anteil in den Nullerjahren auf über 5 %, um 2013 8 % zu erreichen – was 36 Milliarden Dollar entsprach.

Zum Vergleich mit anderen Paradiesen der Steueroptimierung: Die Niederlande verbuchten 2013 17 % der US-Gewinne, Irland 8 %, die Schweiz 5 % und die karibischen Staaten 13 %.¹⁰

Es fehlt allerdings an Daten, um das Ausmaß des Phänomens einzuschätzen. Erst 2002 begann die Luxemburger Zentralbank eine detaillierte Zahlungsbilanz zu veröffentlichen, die trotzdem weiterhin Lücken enthält. Sie schreibt dann 2003: „Il est indéniable que la position importante occupée par le Luxembourg dans les flux IDE [investissements directs étrangers] ne correspond pas à l'importance de l'activité économique du pays“.¹¹ Diese Direktinvestitionen erreichten 2010 knapp 1 500 Milliarden Euro bzw. 3 Millionen pro Einwohner bzw. das 33-fache des BIP.¹² Laut Zentralbank entfallen 85-95 % dieser Investitionsflüsse auf sogenannte Zweckgesellschaften („entités à vocation spéciale“) – im Wesentlichen ein Euphemismus für Briefkastenfirmen (in Luxemburg sind es vor allem die Soparfi). Die OECD zitiert in ihrem BEPS-Bericht diese Zahlen für Luxemburg, weil sie „nützliche Hinweise auf den Umfang des Phänomens der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung liefern“.

Unbezifferte Abhängigkeit

Was bringt die Steueroptimierung dem Luxemburger Staat? Das weiß niemand genau und keine staatliche Institution wollte es offenbar wissen. „Es wurde nie gerechnet, weil es nie einen Anlass gab zu rechnen“, sagte die grüne Fraktionschefin Viviane Loschetter dem Deutschlandfunk.¹³ Finanzminister Pierre Gramegna und sein Vorgänger Luc Frieden sprechen von mehreren Millionen Euro Steuereinnahmen pro Jahr – was nichts anderes heißt, als dass sie es nicht wissen oder es nicht sagen wollen. Alain Steichen – der wohl bekannteste Luxemburger Steuerexperte – schätzt, dass von der 1 Milliarde Euro, die der Finanzplatz an Unternehmenssteuern zahlt, etwa 310 Millionen von Soparfi-Firmen gezahlt werden. Dazu kommen 430 Millionen an anderen Steuern – etwa die Mehrwertsteuer für Dienstleistungen.¹⁴ Alleine die US-Unternehmen zahlen in Luxemburg ca. 250 Millionen Euro Steuern pro Jahr.¹⁵

Der Staat mag es aber auch nicht zu genau wissen. Im neuen Staatshaushalt findet sich – etwas versteckt – ein Kapitel über die sogenannten „dépenses fiscales“.¹⁶ Das sind alle Steuereinnahmen, die der Staat durch bestimmte Maßnahmen nicht einnimmt – im Prinzip der Unterschied zwischen dem nominalen und dem effektiven Steuersatz. Während andere Länder in Berichten über die „dépenses fiscales“ auch ausrechnen, wie viel Steuern Unternehmen „sparen“, fehlen solche Angaben in der Luxemburger Version. Anlässlich einer rezenten Konferenz über Steuerdumping forderte der grüne Staatsrat Mike Mathias, dass die „dépenses fiscales“ endlich genau beziffert würden. Ende 2013 hatte die Zentralbank bereits einen „manque flagrant de données“ bedauert – doch auch diese Institution vermied den direkten Hinweis auf die Unternehmensbesteuerung.¹⁷

Ende November hat der Stated immerhin angekündigt, beziffern zu wollen, wie hoch die wirtschaftlichen Einnahmen aus der Steueroptimierungsindustrie sind. Glaubt man den Verteidigern

dieser Industrie, dann stellen die direkten Steuereinnahmen nur einen Bruchteil der eigentlichen Gewinne für Luxemburg dar. Alain Steichen schätzt, dass durch die Soparfi etwa 815 Millionen Euro an besteuerten Dienstleistungen (Audits, Verwaltung, usw.) anfallen. Auch auf politischer Ebene beginnt die Einsicht: Das Haushaltsgesetz 2015 enthält Bestimmungen, um die bestehende Praxis der Rulings zu „formalisieren“.

Seit den Neunzigerjahren hat Luxemburg ein Geschäftsmodell aufgebaut, das von Beginn an durch die offensichtlichen Verstöße gegen europäische Vereinbarungen auf Sand gebaut war. In Staat und Wirtschaft war die Versuchung aber offensichtlich zu groß, um auf die Milliarden Einnahmen zu verzichten. Wenn auch Nachbarländer der Versuchung ebenfalls erlagen, so trieb es doch kaum jemand so bunt wie Luxemburg. Die effektive Besteuerung der US-Unternehmen in Luxemburg liegt auf dem gleichen Niveau wie auf den Bermudas.¹⁸

Wenn sich herausstellen sollte, dass etwas krumm gelaufen wäre, dann müsse immer noch geschaut werden, ob der politische Verantwortliche bewusst und aktiv Illegalität oder steuerliche Aktivitäten zum Nachteil von anderen Ländern herbeigeführt habe, schwafelte Jean-Claude Juncker am 29. November auf RTL Radio über seine politische Verantwortung. Das Pflichtversäumnis, den Steueroptimierungspraktiken einen klaren rechtlichen Rahmen zu geben und zu verfolgen, in welche Abhängigkeit der Staatshaushalt geraten ist, erwähnte er nicht. Den Schaden für die europäische Einigung und den Ruf des Landes nahmen alle Verantwortlichen billigend in Kauf. ♦

1 Philippe Lemaître, *Le Monde*, 14.9.1997.

2 Bernard Thomas, Laurent Schmit, Interview mit Jean-Claude Juncker, *forum* 326, Februar 2013. Das Interview entstand im Dezember 2012.

3 Véronique Poujol, *Paperjam*, 12.11.2014, paperjam.lu/news/un-rapport-sur-les-rulings-en-edition-limitee; Gil Goebbels, 100,7, 28.11.2014: www.100komma7.lu/emissions/2014/11/28/rapport-krecke-97-suivi-vu-rulingen-maachen/

4 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_de.pdf

5 *Wall Street Journal*, 22.10.2014, <http://www.wsj.de/nachrichten/SB10109801331102324877704580230283594434738>

6 Déi Lénk haben die „note de service“ online gestellt: <http://www.lenk.lu/wp-content/uploads/2014/11/circulaire-administration-des-contributions.pdf>

7 Bernard Thomas, *d'Lëtzebuurger Land*, 28.11.14, S. 9.]

8 Pierre Leyers, *Luxemburger Wort*, 31.12.2010 und *Mediapart.fr*, 5.1.2014.

9 Bernard Thomas, *L'île aux trésoriers, d'Lëtzebuurger Land*, 3.10.2014.

10 Gabriel Zucman, „Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits“, Siehe vor allem die zugehörigen Daten auf gabriel-zucman.eu.

11 Bulletin de la BCL, 2003/2, S. 45.

12 Gilles Genson, *Regards sur les investissements directs étrangers*, Statec, 3/2013.

13 http://www.deutschlandfunk.de/finanzpolitik-in-luxemburg-unter-europaeischer-beobachtung.1773.de.html?dram:article_id=304442

14 Alain Steichen, Vortrag beim Institut Grand-Ducal, Ende 2013.

15 2013 deklarierten die US-Unternehmen laut G. Zucman (*art. cit.*) Gewinne in Höhe von 36 Milliarden Dollar in Luxemburg. Laut Kimberley Clausing lag der effektive Steuersatz für US-Unternehmen 2005 in Luxemburg bei 0,9 Prozent, www.ntanet.org/NTJ/62/4/ntj-v62n04p703-25-multinational-firm-tax-avoidance.pdf

16 Annexe 4, Budget 2015, Doc. Parl. 6721, vol. 3.

17 Bulletin BCL, 2013/4, S. 121.

18 Clausing, *art. cit.*