

Embargo

bis zum 23 Juli 11.00

Zur Debatte um Steuerparadies Der Fall Luxemburg

Fragen aus entwicklungspolitischer Sicht

Rainer Falk

Cercle 
de coopération
a.s.b.l.
Luxembourg

Armenjpende 10 Groschen
Einföngung im
Erdl. Zshofahrtssamt
Erdleffte 28. II. Gnd. Zlr 130
Einföngsberechtig find nur in
Gros mehrbolle Zeme.

**Zur Debatte um Steueroasen: Der Fall Luxemburg.
Fragen aus entwicklungspolitischer Sicht
Rainer Falk**

Inhalt:

1. Einleitung
2. **Zur entwicklungspolitischen Bedeutung der Steuerflucht für die Mobilisierung interner Ressourcen**
3. **Zur Rolle Luxemburgs: Verstrickung in unethische bzw. illegale Finanzflüsse zwischen Nord und Süd?**
 - 3.1. Finanzplatz oder Steueroase?
 - 3.2. Dimensionen und Konturen des Finanzstandorts: Investmentfonds und private Vermögensverwaltung
 - 3.3. Risikofaktoren und zentrale Rolle für die Finanzsysteme in Europa
 - 3.4. Fluchtburg für Schwarzgeld und Geldwäsche?
 - 3.5. Stützpunkt für Steuervermeidungsstrategien von TNCs
4. **Zusammenfassung und Empfehlungen**

Herausgegeben vom
***Cercle de Coopération des ONG
de Développement au Luxembourg a.s.b.l.***
13, av Gaston Diderich
L-1420 Luxembourg
tél: +352 – 26 02 09 11
info@cercle.lu
www.cercle.lu
Luxemburg, Juli 2009

„Strengthened international tax cooperation should form a critical element of a more effective global system of financial regulation. Such cooperation should help reduce tax evasion which is often linked with money laundering, corruption, financing of terrorism, and drug trafficking. As tax evasion is pervasive, improved tax coordination to combat it should also help boost the fiscal capacity of governments worldwide, which in turn would enhance financing available for recovery and development.“

**UN, World Economic Situation
and Prospects 2009, Update mid-2009**

1.

Einleitung

Seit Anfang dieses Jahres ist starke Bewegung in die Debatte um Steuerflucht und die steuerpolitische Zusammenarbeit der Staaten gekommen. Gelegentlich heißt es sogar, die neue Dynamik in diesen Fragen habe schon mehr verändert als in den letzten 15 Jahren zuvor (Deutsche Bank Research 2009). Diese Diagnose bezieht sich im Wesentlichen auf den von den USA und der Gruppe der 20 entwickelten Druck auf die sog. Steueroasen und die Durchsetzung der OECD-Standards zum Informationsaustausch in Steuerfragen. Als Durchbruch wird gemeinhin gewertet, dass sich im März 2009 auch solche Länder bereit erklärt haben, künftig auf Anfrage Informationen über Einkünfte Nichtgebietsansässiger herauszugeben, die dies bislang verweigert haben. Dies betrifft neben einer Reihe typischer Steueroasen wie Andorra, Monaco und Liechtenstein auch Finanzplätze wie die Schweiz, Luxemburg und Österreich. Im Ergebnis wird jetzt eine Serie von Doppelbesteuerungsabkommen neu ausgehandelt oder ergänzt.

Deutlich weniger dynamisch verläuft die Entwicklung außerhalb des OECD-Bereichs. Dabei geht es hauptsächlich darum, wie über die Verhinderung von Steuerflucht in den Entwicklungsländern neue heimische Finanzressourcen für Entwicklung mobilisiert werden können. Während die OECD-Prozesse naturgemäß für die Länder des Südens nur von sehr begrenzter Relevanz sind, steht die Diskussion über ein globales

Regime der Kooperation in Steuerfragen noch ganz am Anfang. Einen wesentlichen Anstoß in dieser Hinsicht gab die Review-Konferenz „Financing for Development“ Ende letzten Jahres in Doha/Quatar. Die dort verabschiedete Deklaration sieht grundsätzlich vor, der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen einen größeren Stellenwert beizumessen und die internationale Kooperation in diesen Fragen unter dem Dach der Vereinten Nationen zu stärken. Eine Entscheidung über die Aufwertung des für Steuerfragen zuständigen UN-Expertenausschusses zu einem zwischenstaatlichen Gremium wurde allerdings auf das Jahr 2009 vertagt. Doch auch die hochrangige UN-Konferenz über die globale Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklungsländer (vom 24. bis 26. Juni 2009 in New York) hat in dieser Frage keine weiteren Fortschritte gebracht.

Generell muss dennoch davon ausgegangen werden, dass das Thema „Bekämpfung von Steuerflucht“ auch unter entwicklungspolitischer Perspektive an Bedeutung gewinnen wird. Dies zeigt sich beispielsweise auch an einzelnen Initiativen wie der von der deutschen Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul lancierten Initiative für einen Globalen Pakt gegen Steuerflucht („International Tax Compact“), die auch bei diversen Entwicklungsländern auf Interesse gestoßen ist. Als Indikator für das wachsende Interesse im Süden kann auch gewertet werden, dass der

Kampf gegen Steuerflucht in diesem Frühjahr erstmals auch im indischen Wahlkampf eine prominente Rolle spielte (Devraj 2009). Angesichts der chronischen Finanzknappheit in Entwicklungsländern und von Schätzungen, wonach die Steuerflucht aus Entwicklungsländern die Zuflüsse aus öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) um ein Mehrfaches übertrifft, kann dies nicht verwundern.

Beide Ebenen der Diskussion sind auch für den Finanzplatz Luxemburg von beträchtlicher Relevanz. Während sich auf der OECD-Ebene vor dem Hintergrund der G20-Initiativen der unmittelbare Druck zur Anpassung konkreter steuerpolitische Praktiken an ein neues internationales Umfeld erhöht, steckt in der Debatte um ein neues globales Kooperationsregime der Steuerpolitik vor allem eine entwicklungspolitische Herausforderung. Seit Jahren gibt Luxemburg neben wenigen anderen europäischen Gebern mehr als 0,7% seines Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungshilfe aus, wie es die Vereinten Nationen fordern und die Industrieländer seit Jahrzehnten versprechen. Gehen Entwicklungsländern jedoch Steuereinnahmen verloren, weil deren Bürger/innen oder dort ansässige Firmen bzw. deren Niederlassungen (Flucht)-Gelder auch in Luxemburg angelegt haben, relativiert dies auch die entwicklungspolitischen Leistungen des Großherzogtums.

Das vorliegende Papier konzentriert sich nach einer Bilanzierung des internationalen Diskussionsstandes zur entwicklungspolitischen Relevanz der Steuerflucht und Steuerkooperation auf den „Fall Luxemburg“ und fragt, wie relevant dieser aus entwicklungspolitischer Sicht ist. Dabei geht es nicht nur (und schon gar nicht vorrangig) darum, auf explizit illegale Aspekte und Praktiken hinzuweisen. Denn was legal ist, muss nicht notwendigerweise legitim sein. Auch das „ganz normale“ (nach bestehender Gesetzeslage völlig legale) Funktionieren eines Finanzplatzes kann – gemessen an ethischen, sozialen, wirtschafts- und entwicklungspolitischen Maßstäben – kritikwürdig sein und Fragen nach der Legitimität bestimmter Praktiken oder Funktionen aufwerfen.

So sehr sich das vorliegende Papier auf den „Fall Luxemburg“ konzentriert, so wenig soll und darf jedoch übersehen werden, dass die gesamte Debatte auf einem Terrain stattfindet, das hochgradig durch Hypokrisie gekennzeichnet ist. So bemerkt beispielsweise die Stiglitz-Kommission in ihrem Bericht zur Reform des internationalen Währungs- und Finanzsystems: *„Während die besondere Aufmerksamkeit in diesen Fragen auf die Offshore-Finanzzentren in den Entwicklungsländern gerichtet wird, stellen wir fest, dass die Hauptquellen von Steuerflucht, Steuergeheimnis, Geldwäsche und Regulierungsarbitrage bislang mit den Onshore-Bankzentren der Industrieländer verbunden sind. Delaware und Nevada sind beispielsweise zwei US-Bundesstaaten, die die Eröffnung anonymer Konten weit leichter machen, als fast alle internationalen Bankplätze. Das Bankgeheimnis bleibt ein Thema in mehreren entwickelten Zentren. Der schwach regulierte Finanzplatz London war eine bedeutende Quelle für Regulierungsarbitrage. In die größten Geldwäschefälle waren Banken in London, New York und Zürich verstrickt.“* Desweiteren hält die Kommission beispielsweise fest, dass *„die USA für ausländische Investoren effektiv eine Steueroase sind und die Industrieländer mehr Steueranreize, Subventionen und Steuerkonkurrenz anwenden, um ausländische Investitionen anzulocken, als es sich die Entwicklungsländer leisten können. Darüber hinaus beruhte die Entwicklung solcher Finanzzentren der Industrieländer wie London, Luxemburg und Dublin auf der Basis von steuerlichem Wettbewerb.“* (Stiglitz 2009)

Bereits diese Hinweise machen deutlich, dass mehr internationale Kooperation in Steuerfragen nur auf der Basis gemeinsamer Standards, die für alle Beteiligten, gelten erreicht werden kann. Insofern ist es auch notwendig, von den zahlreichen bilateralen Steuerabkommen zu einem multilateralen Rahmen voranzuschreiten.

2.

Zur entwicklungspolitischen Bedeutung der Steuerflucht für die Mobilisierung interner Ressourcen

Für die Mobilisierung heimischer finanzieller Ressourcen ist das Steuersystem von zentraler Bedeutung. Für den Generalsekretär der OECD, Angel Gurría, ist der Aufbau effizienter Steuersysteme in der Dritten Welt daher *„eine neue Front der Entwicklungspolitik. Langfristig ... kann zur Förderung der Entwicklung mehr getan werden, indem man den Entwicklungsländern hilft, Steuern zu erheben, als durch Auslandshilfe.“* (Gurría 2009) Die Steuererhebung ist die größte Quelle zur Finanzierung entwicklungspolitischer Aktivitäten, einschließlich der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildungs- und Infrastruktureinrichtungen. Darüber hinaus ist ein transparentes und effizientes Steuersystem ein wesentlicher Bestandteil des Gesellschaftsvertrags zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Regierung eines Landes sowie ein wesentliches Element von Good Governance.

Dennoch reicht es nicht länger aus, wenn ein Land einfach eine gute heimische Steuerpolitik betreibt, da ein wachsender Teil des Steuereinkommens, selbst wenn es aus inländischen Quellen stammt, auf die eine oder andere Weise mit der Weltwirtschaft zusammenhängt. Dies zum Beispiel deshalb, weil die ökonomischen Akteure selbst international sind (wie die Transnationalen

Konzerne – TNCs) oder international Verbindungen haben (wie Importeure und Exporteure) oder aber (legalen oder illegalen) Zugang zur Weltwirtschaft haben (wie reiche Einzelpersonen).

Der Prozess der Internationalisierung bzw. Globalisierung, etwa in Form wachsenden grenzüberschreitenden Handels oder zunehmender internationaler Finanzflüsse, die wachsende Komplexität der Operationen von TNCs mit ihren internationalen Produktionsnetzwerken und die Existenz von Jurisdiktionen, die als „Steeroasen“ qualifiziert werden und ökonomischen Akteuren dabei helfen, regulatorische und steuerliche Bestimmungen in anderen Jurisdiktionen zu umgehen – all das hat die Möglichkeiten zur legalen und illegalen Reduktion der zu zahlenden Steuern signifikant gesteigert.

Die Internationalisierung ökonomischer Aktivitäten war nicht begleitet von einer Internationalisierung der Steuerregime oder auch nur von deutlichen Fortschritten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Steuerfragen. Das kann als Hauptgrund dafür angesehen werden, dass die ökonomischen Akteure die internationalen Wirtschaftsverflechtungen nutzen können, um der Zahlung von Steuern zu entgehen – ein Phänomen, das gemeinhin als „Steuerflucht“ bezeichnet wird. Diese Steuerflucht schwächt die

interne Mobilisierung finanzieller Ressourcen in Industrie- und Entwicklungsländern gleichermaßen.

Steuerflucht wird oft auch als „Kapitalflucht“ bezeichnet. In beiden Fällen handelt es sich meistens um nicht oder falsch erfasste Finanztransfers über Ländergrenzen hinweg. Dabei kann Steuerflucht ein treibendes Motiv von Kapitalflucht sein oder auch ein Nebenprodukt. Meistens ist jedoch das Motiv der Steuerreduzierung die stärkste Triebkraft hinter der Kapitalflucht. Unterschieden wird dabei im Allgemeinen zwischen sog. Push- und Pull-Faktoren.

Zu den wichtigsten Push-Faktoren gehören: **1.** Der ökonomische Akteur will auf seinen an sich legitimen Reichtum keine Steuern zahlen. **2.** Der Reichtum wurde auf illegale Weise erworben, so dass die Gefahr der Konfiskation besteht, wenn er deklariert wird. **3.** Mit der Kapitalflucht wird versucht, andere heimische Regulierungen zu umgehen, z.B. Kapitalverkehrskontrollen. ⁽¹⁾

Die hauptsächlichen Pull-Faktoren stellen die sog. Steueroasen oder Offshore-Finanzzentren (OFCs) bereit: **1.** in Form keiner oder geringerer Besteuerung und/oder laxer Regulierung; **2.** indem Anonymität gewährt wird, etwa durch das Bankgeheimnis, Strohfirmen und Offshore-Trusts, was die Gefahr entdeckt zu werden verringert; und **3.** mangelnde Zusammenarbeit in Steuerfragen mit den Herkunftsländern, was das Risiko der Verfolgung reduziert.

Steuer- und Kapitalflucht finden in einem komplexen Netzwerk von Tätern und Unterstützern bzw. Helfershelfern statt, die ein immer ausgeklügelteres, aber schlecht reguliertes und koordiniertes internationales Finanzsystem zu ihrem Vorteil ausnutzen. Zu diesem Netzwerk gehören TNCs und einheimische Firmen, die Steuern vermeiden und Gewinne maximieren wollen; reiche heimische wirtschaftliche und politische Eliten versuchen, der Besteuerung zu entgehen oder il-

Wichtige NGO-Studien und Hintergrundpapiere zum Thema Steuerflucht und Entwicklungsländer

ActionAid, Hole in the pocket. Why unpaid taxes are the missing link in development finance, Briefing Paper, November 2008

Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can Turn Africa's Mineral Wealth into Development, published by: Open Society Institute of Southern Africa, Johannesburg, Third World Network Africa, Accra, Tax Justice Network Africa, Nairobi, Action Aid International, Johannesburg, Christian Aid, London, March 2009

CIDSE, Closing the gap. Addressing imbalances on global finance, Policy Paper, Brussels, November 2008

Christian Aid, False profits: robbing the poor to keep the rich tax-free, London, March 2009

Tax Justice Network, Country-by-country Reporting: Rechnungslegung nach Ländern. Für mehr Steuertransparenz Transnationaler Konzerne, Misereor: Aachen, Mai 2008

legitim erworbenes Vermögen im Ausland zu verstecken; schließlich versuchen auch Kriminelle und Terroristen auf diesem Weg, den Fängen des Gesetzes zu entgehen. Doch wichtig ist: Ohne die Unterstützer und Helfershelfer in den Industrieländern wären Steuer- und Kapitalflucht aus dem Süden kaum möglich.

Die Schätzungen variieren je nach Studie, aber der finanzielle Aderlass, den der Süden durch Steuer- und Kapitalflucht Jahr für Jahr erleidet, ist beträchtlich. Länderschätzungen zeigen, dass der jährliche Verlust eines Entwicklungslandes infolge von Kapitalflucht 5-10% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) betragen kann. Global beziffert eine Schätzung den Verlust der Entwicklungsländer infolge von Kapitalflucht auf 539-829 Mrd. Dollar. Für Südafrika beispielsweise

(1) Ein Teil der Literatur führt Kapitalflucht freilich im Wesentlichen auf eine kritische Wirtschaftsentwicklung in vielen Entwicklungsländern zurück, etwa auf die mit hohen Inflationsraten verbundene Geldentwertung. Grundsätzlich ist dieses Argument in Bezug auf konkrete Länderbeispiele und Zeiträume unterschiedlich zu bewerten. Als allgemeiner Einwand im Kontext der Debatte um Steuerflucht und Steuervermeidung bekommt es jedoch schnell rein legitimatorische Funktion. Ähnlich wie die Hinweise auf vermeintlich anleger- und investorenfeindliche Wirtschaftspolitiken soll es Kapitalflüchtlinge vor der wachsenden Kritik in Schutz nehmen. Siehe dazu die jüngste Studie, die das Centre for Business Taxation (Fuest/Riedel 2009) der Universität Oxford im Auftrag des britischen Department for International Development (DFID) erstellt hat.

wurde der so entstandene Verlust auf 9,2% des BIP geschätzt (im Jahre 2000), für China auf 10,2% (in 1999), für Chile auf 6,1% (in 1998) und für Indonesien auf 6,7% (in 1997). Allein Nigeria soll in den letzten zwei Jahrzehnten mehr als 230 Mrd. US-Dollars durch Fluchtgelder verloren haben (Kapoor 2008).

Nach neuen Zahlen von Oxfam International, die von James Henry, dem früheren Chefökonom von McKinsey & Co., ermittelt wurden, beläuft sich das Vermögen von Einzelpersonen aus Entwicklungsländern, das derzeit an Offshore-Finanzplätzen angelegt ist, auf mindestens 6,2 Billionen US-Dollar. Je nach Steuersatz bedeutet dies einen jährlichen Steuerverlust von 64-124 Mrd. Dollar. Der Verlust wäre viel höher, wenn auch das von privaten Unternehmen ins Ausland verbrachte Geld mit einbezogen würde. Er wäre in jedem Falle höher als das, was den Entwicklungsländern heute an öffentlicher Entwicklungshilfe (103 Mrd. Dollar) pro Jahr zufließt. Und während die Entwicklungshilfe derzeit wieder fällt, ist die Kapitalflucht mit 200-300 Mrd. Dollar zusätzlich pro Jahr nach wie vor auf dem aufsteigenden Ast (Oxfam International, Press Release, 13.3.2009).

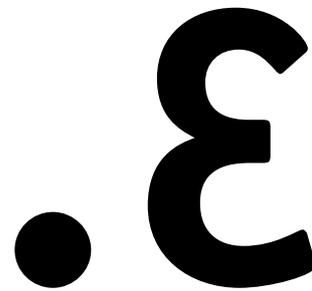
Zu weit höheren Ergebnissen kam das internationale Tax Justice Network (TJN) bereits 2005 in einer Studie mit dem Titel „The Price of Offshore“. Danach hielten wohlhabende Einzelpersonen aus dem Süden bereits 11,5 Billionen Dollar in Offshore-Zonen, was pro Jahr etwa 255 Mrd. Dollar an Steuerausfällen für die Herkunftsländer zu Folge hatte.

Eine weitere, von Global Financial Integrity/Center for International Policy im Januar 2009 veröffentlichte Studie (Car/Cartwright-Smith 2009) kommt zu dem Ergebnis, dass die Entwicklungsländer im Jahre 2006 – dem letzten

Jahr, das untersucht wurde – aufgrund illegaler Finanzabflüsse zwischen 858,6 Mrd. und 1,06 Billionen Dollar an Steuereinkünften verloren. Als „illegale Finanzflüsse“ werden dabei solche Geldströme bezeichnet, die aus illegalen Aktivitäten wie Korruption (Bestechung, Diebstahl nationaler Reichtümer) oder Verbrechen stammen, aber auch Gelder, die völlig legal erwirtschaftet wurden, aber gegen bestehende Gesetze und Bestimmungen illegal über Grenzen verbracht wurden, in der Regel, um Steuerpflichten oder Regulierungen zu umgehen.

Es ist offensichtlich, dass hohe zusätzliche Summen für die Entwicklungsfinanzierung zur Verfügung stehen könnten, wenn es gelänge, diese Finanzflüsse zu stoppen.⁽²⁾ Notwendig wären dafür vor allem mehr Transparenz auf Seiten der Offshore-Zentren und Finanzplätze, d.h. eine bessere Dokumentation der Herkunft der Finanzflüsse und eine strengere Berichtspflicht für TNCs darüber, welche ihrer Geschäftstätigkeiten in welchem Land wie versteuert werden.

(2) Wie hoch diese mobilisierbaren Mittel letztlich sein würden, ist umstritten. So geht die bereits erwähnte Studie des Centre for Business Taxation davon aus, dass die Einnahmeverluste der Entwicklungsländer aus Steuerflucht und Steuervermeidung grob überbewertet sind und kritisiert die dabei verwendeten Zahlen. Man kann den Kritikern jedoch kaum vorhalten, dass sie bei ihren Schätzungen auf die wenigen verfügbaren offiziellen Statistiken zurückgreifen.



Verstrickung in unethische bzw. illegale Finanzflüsse zwischen Nord und Süd?

3.1. Finanzplatz oder Steueroase?

Führende Politiker Luxemburgs behaupten unentwegt, dass das Großherzogtum kein Steuerparadies bzw. keine Steueroase sei. In jüngster Zeit berufen sie sich dabei vor allem auf ein Definitionsmerkmal der OECD, wonach sich eine Steueroase u.a. dadurch auszeichnet, dass in dem Land „keine oder nur nominal Steuern erhoben werden“ (OECD Tax Haven Criteria). Mit einem Einkommenssteuersatz von 0 bis 38%, Unternehmenssteuern von bis zu 30% und einem Mehrwertsteuersatz von regulär 15% trifft dieses Merkmal auf Luxemburg sicherlich nicht zu, wenngleich der Spitzensteuersatz von 38% für Privatpersonen der niedrigste innerhalb der Europäischen Union und auch der Mehrwertsteuersatz vergleichsweise günstig ist.

Ein anderes Bild erhält man jedoch, wenn man die zahlreichen Ausnahmeregelungen berücksichtigt, die das Luxemburger Firmen- und Gesellschaftsrecht insbesondere für Finanzunternehmen bereit hält. Auf der Website der renommierten Consulting-Firma „Luxembourg Consulting Group“ heißt es: „Luxembourg bietet günstige Rahmenbedingungen für Holdings/Beteiligungsgesellschaften, Investmentfonds und Vermögensverwaltungsgesellschaften. Die Unternehmen sind ganz oder teilweise steuer-

befreit; überwiegend können die Gewinne steuerfrei ausgeschüttet werden. Hierunter fallen insbesondere die Finanzbeteiligungsgesellschaft Soparfi, die Holding 1929, die Investmentfonds SICAV, SICAF, der Spezialfond SIF und die Private Vermögensverwaltungsgesellschaft SPF.“ (<http://www.lcg-luxembourg.com>)

Diese Unternehmensformen wurden vornehmlich, teilweise ausschließlich zu dem Zweck geschaffen, um ausländisches Kapital ins Land zu locken. Nachdem mit der Umsetzung der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie (Quellensteuer auf Zinserträge von derzeit 20%, die sich ab Mitte 2011 sogar auf 35% erhöht) den Kritikern zumindest teilweise der Wind aus den Segeln genommen wurde, macht sich die Kritik am Luxemburger Finanzplatz vor allem an diesem fiskalischen Ausnahmeregime für Unternehmen fest. Wenn auch viele Unterschiede zu typischen Steueroasen bestehen, lässt sich mit Blick auf die zahlreichen Ausnahmeregelungen für ausländische (Groß-)Anleger zumindest sagen, dass das Land Züge einer Steueroase trägt.

Die OECD bezieht sich bei ihrer Definition von Steueroasen jedoch nicht nur auf die Frage, ob (keine oder nur niedrige) Steuern erhoben werden, sondern auch auf drei weitere Kriterien.

Danach ist zu fragen,

- ob es im Steuersystem der betreffenden Jurisdiktion einen *Mangel an Transparenz* gibt;
- ob es Gesetze oder Verwaltungspraktiken gibt, die einen *effektiven Informationsaustausch* in Steuerfragen *behindern*; und
- ob im Steuerrecht die Bestimmung fehlt, dass zugelassene *wirtschaftliche Aktivitäten* „*substantiell*“ sein müssen.

Was die Transparenzfrage betrifft, so gibt es im Luxemburgischen Firmenrecht zahlreiche Möglichkeiten für ausländische Anleger, anonym zu bleiben. Das beginnt mit einem recht liberalen Niederlassungs- und Domizilisierungsrecht. So besteht die Möglichkeit, die Geschäftstätigkeit und Vermögensverwaltung über Treuhandschaften („Fiducies“) zu organisieren – ein System, das durchaus Ähnlichkeiten zu den Stiftungen und Trusts in anderen Steueroasen aufweist. Es verschafft den Investoren wirtschaftliche Vorteile, volle Eigentumsrechte und die Führung geschäftlicher Aktivitäten, ohne dass sie dabei offiziell und öffentlich in Erscheinung treten.

In der Frage des Informationsaustauschs ist Luxemburg Anfang März 2009 der internationalen Kritik insoweit entgegen gekommen, als es seine Bereitschaft zur Anerkennung des neuen OECD-Standards erklärt hat. Dieser Standard sieht allerdings lediglich die Möglichkeit zur Auskunftserteilung auf Anfrage vor. Ein automatischer Informationsaustausch, wie in der EU-Zinssteuerrichtlinie als Regelfall vorgesehen, ist damit nicht verbunden.

Das Kriterium, ob die betreffenden wirtschaftlichen Aktivitäten „substantiell“ sind, wurde in den OECD-Katalog aufgenommen, um zu ermitteln, ob Investitionen ausschließlich zu dem Zweck der Steuerersparnis erfolgen. Gerade die kritischen Rechtsformen des Luxemburger Gesellschaftsrechts, wie die (inzwischen auf EU-Intervention hin abgeschaffte bzw. nur noch für eine Übergangsfrist zugelassene) Holding 1929, das Nachfolgemodell der Privaten Vermögensverwaltungsgesellschaft SPF und die Finanzbeteiligungsgesellschaft Soparfi sehen nicht nur

Steuerbefreiung vor, sondern auch eine strenge Begrenzung der Wirtschaftsaktivitäten. So dürfen z.B. Holdings keine eigene Industrietätigkeit ausüben oder eigene, der Öffentlichkeit zugängliche Niederlassungen unterhalten. Bei den zahlreichen, in Luxemburg registrierten Firmen aus unumstrittenen Steueroasen (s.w.u.) ist ein in diesem Sinne „substantieller“ Zweck der wirtschaftlichen Aktivität ohnehin nicht zu erkennen.

Betrachtet man den Luxemburgischen Finanzplatz also unter dem Aspekt aller OECD-Kriterien für Steueroasen, dann hält die einfache Behauptung, Luxemburg sei kein Steuerparadies, in zentralen Aspekten einer Überprüfung nicht stand. Es lässt sich sogar argumentieren, dass die Vorteile des Luxemburgischen Finanzplatzes über die einer typischen Steueroase hinausgehen: „Luxemburg“, so wird ein professioneller Finanzmarktakteur zitiert, „vereinigt die Vorteile einer Onshore-Jurisdiktion, weil es mitten in Europa liegt, mit den Vorteilen von Offshore-Staaten“ (zit. nach: <http://ethiquedesplaces.blogspot.com>), weil für eine große Zahl ausländischer Unternehmen Bedingungen bestehen, die denen einer Steueroase sehr ähnlich sind. Diese Schnittstellenposition erklärt möglicherweise auch, weshalb am Luxemburger Finanzplatz sowohl die großen und renommierten Banken vertreten sind, aber auch zahlreiche Firmen, die in exotischen Steueroasen ihren Sitz haben.

3.2. Dimensionen und Konturen des Finanzstandorts: Investmentfonds und private Vermögensverwaltung

3.2.1. Banken

Die Entwicklung des Finanzsektors in Luxemburg unterlag in den letzten Jahrzehnten einer außerordentlichen Dynamik. Ablesbar ist dies am Wachstum der Anzahl der zumeist ausländischen Banken und dem in den Bilanzzahlen zum Ausdruck kommenden „Umsatz“. Die Zahl der Banken wuchs kontinuierlich und erreichte 1994 mit 222 ihren Höhepunkt (s. Tabelle). Der seither eingetretene Rückgang ist im Wesentlichen auf Internationalisierungs- und Konzentrationsprozesse zurückzuführen, änderte jedoch nichts am weiteren Anstieg der Bilanzsumme. Die Geschäftsergebnisse gehen allerdings mit dem Ausbruch der globalen Finanzkrise seit 2008 deutlich zurück.

Von den derzeit 152 in Luxemburg registrierten Banken (s. Tabelle 2) kommen die meisten aus Deutschland (43), gefolgt von Belgien/Luxemburg (20), Frankreich (14), der Schweiz (12) und Italien (11). Andere große Industrieländer/Finanzzentren sind mit 6 (Großbritannien) bzw. je 5 (USA, Japan) Bankenniederlassungen vertreten. Auffällig ist eine starke Konzentration der Herkunftsländer auf (Kontinental-)Europa, die ihrerseits Ausdruck einer besonderen regionalen Verflechtung des Luxemburger Finanzplatzes ist.

3.2.2. Investmentfonds

Die beiden wichtigsten Aktivitätsfelder im Luxemburger Finanzsektor sind die Investmentfonds-Industrie und das sog. Private Banking (private Vermögensverwaltung bzw. Wealth Management). Besonders spektakulär verlief die Expansion der Investmentfonds, wie Tabelle 3 belegt. Ende 2007 waren bei in Luxemburg registrierten Fonds („Undertakings for Collective Investment“ – UCIs) gut 2.000 Mrd. EUR angelegt. 2008 ging diese Summe um ca. 500 Mrd. EUR zurück, obwohl die Anzahl der aufgelegten Fonds weiterhin stark anstieg. Der Rückgang des Anlagevermögens dürfte im Wesentlichen auf die

aktuelle Finanzmarktkrise zurückzuführen sein, mit der u.a. drastische Einbrüche der Aktienkurse verbunden waren.

Was die geografische Herkunft der Fondsbetreiber betrifft, so ist die regionale Konzentration weniger stark als bei der Herkunft der Banken. Auf Deutschland als mit gut 21% größtes Herkunftsland der Fondsbetreiber folgen unmittelbar die USA (mit 20%), dann die Schweiz (mit fast 17%). Im Mittelfeld mit Anteilen von 8-9% liegen Großbritannien, Frankreich und Italien.

Luxemburgs Fondsindustrie verfügt in Europa über einen Marktanteil von 25% und ist damit

Tabelle 1:
Entwicklung des Bankensektors in Luxemburg
nach Anzahl der Banken, Bilanzsumme und Geschäftsergebnis, 1993-2008. (Quelle: CSSF)

<i>Jahr</i>	<i>Zahl der Banken</i>	<i>Bilanzsumme in Millionen EUR</i>	<i>Nettoergebnis in Mill. EUR</i>
1993	218	397.156	1.317
1994	222	433.352	1.454
1995	220	455.482	1.481
1996	221	471.704	1.689
1997	215	505.865	1.782
1998	209	540.887	2.476
1999	210	598.006	2.030
2000	202	647.633	2.479
2001	189	721.978	2.861
2002	177	662.700	2.720
2003	169	655.601	2.874
2004	162	695.363	2.866
2005	155	791.250	3.498
2006	156	839.574	5.671
2007	156	915.341	4.739
2008	152	930.857	564

Tabelle 2: Herkunft der Banken in Luxemburg
März 2009 (Quelle: CSSF)

<i>Herkunftsland</i>	<i>Anzahl</i>
Germany	43
Belgium / Luxembourg	20
Brazil	3
China	4
Denmark	2
United States	5
France	14
Iceland	2
Israel	3
Italy	11
Japan	5
Netherlands	4
Portugal	3
United Kingdom	6
Switzerland	12
Sweden	7
Others	8
TOTAL	152

der größte und wichtigste europäische Fondsstandort. Weltweit rangiert Luxemburg in diesem Marktsegment auf Platz 2. Nur in den USA bzw. am Finanzplatz New York ist mehr Geld in Investmentfonds angelegt.

Das spektakuläre Wachstum der Fondsin-
dustrie und die hohe Konkurrenzfähigkeit Luxemburgs in diesem Bereich haben eine Diskussion über den Wandel der Investitionsmotive des ausländischen Kapitals ausgelöst. Galten früher ausschließlich die rechtlichen und fiskalischen Anreize (s.o.) als Ursache für die starke Konzentration

von Banken und Finanzdienstleistern hierzulande, so wird seither verstärkt auf andere Faktoren, etwa die Präsenz eines hochspezialisierten Clusters aus Finanzdienstleistern im Umfeld der Banken und Fonds oder die „Reaktivität und Handlungsfähigkeit der Behörden und politischen Entscheidungsträger“ (Walther/Schulz 2009) hingewiesen.

Als ausschlaggebend für das Wachstum der Fondsin-
dustrie wird immer wieder der sog. „First Mover“-Vorteil genannt, etwa die schnelle Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht. Dies sicherte Luxemburg beträchtliche zeitliche Vorsprünge vor anderen Staaten in der Standortkonkurrenz. Beispielhaft war hier die zügige Umsetzung der ersten UCITS-Direktive von 1985 (UCITS: Undertaking for Collective Investments in Transferable Securities). Damit schuf Luxemburg als erster europäischer Staat die juristischen Voraussetzungen für den europaweiten Vertrieb

von Fondsprodukten, was ab 1988 zu einer neuen Ansiedlungswelle vor allem deutscher Banken führte.

Dies zeigt, dass ein wesentlicher Expansionspfad des Luxemburger Finanzplatzes in völligem Einklang mit und unter geschickter Nutzung von europäischem Recht erfolgte. Dieser offensiven Strategie steht in anderen Bereichen auf internationaler Ebene eine eher defensive Luxemburger Position gegenüber, die sich vor allem auf die Verteidigung nationaler Partikularitäten richtet, von den niedrigen Mehrwertsteuersätzen über die Quellensteuer-Ausnahmeregelung im Rahmen der EU-Zinssteuerrichtlinie bis hin zur restriktiven Handhabung des Bankgeheimnisses.

Die Erfolgsgeschichte der Luxemburger Fondsin-
dustrie eignet sich für sich genommen allerdings nicht, um einen Wandel des Finanzplatzes „vom ‚Steuerparadies‘ zur Investmentfonds-Kapitale“ zu belegen, wie dies gelegentlich suggeriert wird (Walther/Schulz). Dies würde die Fortexistenz des steuerlichen Ausnahmeregimes für ausländisches Kapital übersehen, das gerade auch den Investmentfonds weitreichende Vergünstigungen gewährt. Vor allem aber darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass das sog. Privat Banking nach wie vor von herausragender Bedeutung am Luxemburger Finanzstandort ist.

3.2.3. Private Banking und Wealth Management

Im Bereich des Private Banking bzw. Wealth Management hält Luxemburg weltweit den drittgrößten Marktanteil, hinter der Schweiz und den Karibischen Inseln (OECD 2008a). Allerdings liegen zu diesem Aktivitätsfeld weit weniger statistische Angaben vor als zur Investmentindustrie. Dies betrifft vor allem den Umfang und die Herkunft des in Luxemburg verwalteten Vermögens. Es sind jedoch grobe und vorläufige Schätzungen möglich.

Unter Private Banking bzw. Wealth Management wird gemeinhin die Vermögensverwaltung für sehr reiche Individuen verstanden. Im Jargon der Finanzbranche spricht man auch von „High Net Worth Individuals“ (HNWIs: Individuen von hohem Nettowert). Diese Personen verfügen über ein frei anlegbares (d.h. nicht in selbst genutz-

ten Immobilien, Luxusgütern oder Kunstgegenständen gebundenes) Vermögen von jeweils über einer Million US-Dollar. Nach Schätzungen des Weltreichtumsberichts von Merrill Lynch/Cap Gemini wuchs die Zahl der HNWI's zwischen 1996 und 2007 weltweit von 4,5 Millionen auf 10,1 Millionen Menschen. Ihr Vermögen stieg im selben Zeitraum von 16.600 Mrd. auf 40.700 Mrd. Dollar. Schätzungsweise ein Drittel davon, also 13.500 Milliarden Dollar, waren nach derselben Quelle im Ausland („offshore“) angelegt ⁽³⁾

Nach Angaben führender Finanzconsulting-Firmen und des Internationalen Währungsfonds (IWF), die die OECD in ihrem letzten Luxemburg-Survey zitiert, werden rund 15% des weltweit im Ausland angelegten Vermögens von Luxemburg

aus verwaltet (OECD 2008b). Damit belegt das Land hinter der Schweiz, auf die ein Marktanteil von ca. 28% entfällt, und den Karibischen Inseln den dritten Platz im Private Banking. Es lässt sich also davon ausgehen, dass 15% des Vermögens von 13.500 Mrd. Dollar in Luxemburg angelegt sind bzw. von hier aus verwaltet werden. Dies wären rund 2.025 Mrd. Dollar. Geht man davon aus, dass der Anteil der Superreichen aus der Dritten Welt am weltweit angelegten Privatvermögen genauso hoch ist wie der Anteil der Entwicklungsländer an der globalen Wertschöpfung, also rund 25%, dann wären in Luxemburg etwas über 500 Mrd. Dollar an Geldern aus Entwicklungsländern

(3) Wie der gerade erschienene neueste Weltreichtumsbericht (Juni 2009) ausweist, hat die Finanzkrise jedoch auch zur Schrumpfung des Vermögens dieser Superreichen beigetragen.

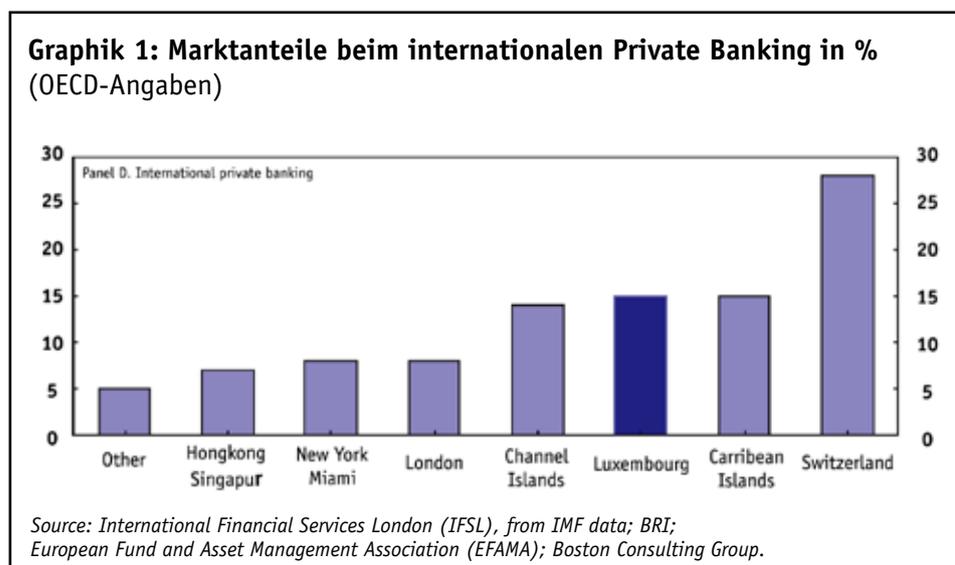
Tabelle 3: Anzahl und Anlagevermögen von Investmentfonds (UCIs) in Luxemburg, 1988-2008. (Quelle: CSSF)

Jahr	Nettoanlagen (in Mrd. EUR)	Anzahl der UCIs	Neu registriert	Gestrichen	Nettoausgabe (in Mrd. EUR)
1988	53,0	525	130	10	n.a.
1989	73,5	651	156	30	n.a.
1990	72,2	805	192	38	n.a.
1991	103,0	898	152	59	+ 23,7
1992	167,4	1.041	209	66	+ 57,5
1993	247,1	1.175	195	61	+ 47,7
1994	247,1	1.283	200	92	+ 23,8
1995	261,8	1.329	166	120	+ 2,0
1996	308,6	1.384	182	127	+ 22,5
1997	391,8	1.426	193	151	+ 50,1
1998	486,8	1.521	234	139	+ 84,1
1999	734,5	1.630	265	156	+ 140,1
2000	874,6	1.785	278	123	+ 168,1
2001	928,4	1.908	299	176	+ 121,7
2002	844,5	1.941	222	189	+ 57,3
2003	953,3	1.870	175	246	+ 82,6
2004	1.106,2	1.968	202	104	+ 113,7
2005	1.525,2	2.060	266	174	+ 236,3
2006	1.844,8	2.238	345	167	+ 241,3
2007	2.059,4	2.868	824	194	+ 188,5
2008	1.559,7	3.371	712	209	- 77,2

(Niedrig- und Mitteleinkommensländern nach Weltbank-Statistik) angelegt, deren Erträge für eine Besteuerung in der Dritten Welt nicht mehr zur Verfügung stünden.

Hierbei handelt es sich natürlich nur um eine grobe Schätzung. Mit Blick auf die überdurchschnittlich hohe Verflechtung des Luxemburger Finanzmarkts mit seinen europäischen Nachbarn könnte eingewendet werden, dass das aus Entwicklungsländern stammende Vermögen, das seinen Weg nach Luxemburg findet, wahrscheinlich niedriger ist, als der og. Schätzwert. Doch selbst wenn es sich nur um die Hälfte, also 250 Mrd. Dollar handelte und eine jährliche Rendite von 5% unterstellt wird, wären 12,5 Mrd. Dollar der Besteuerung in den Entwicklungsländern entzogen. Bei einem angenommenen Quellensteuersatz von 20% würde der Steuereinnahmeverlust also rund 2,5 Mrd. Dollar betragen. Die Luxemburger Entwicklungshilfe belief sich demgegenüber im Jahre 2008 nach OECD-Angaben auf 409 Mio. Dollar (= 0,92% des Luxemburger Bruttonationaleinkommens).⁽⁴⁾

Luxemburg hat durch geschicktes „Financial Engineering“ bislang dafür gesorgt, dass sein (unternehmens-)rechtliches Umfeld auf die Bedürfnisse des Wealth Management zugeschnitten blieb und sich dabei auch an die Vorgaben der EU angepasst. Ein Beispiel dafür ist die Einführung einer neuen Finanzgesellschaft, der Privaten Vermögensverwaltungsgesellschaft SPF („Société de gestion de Patrimoine Familial“) im Jahr 2007, die die Holding 1929 ersetzt. *„The tax regime applying to SPFs is essentially the same as in the case of H29 companies (no tax on dividends paid, no municipal business tax or net wealth tax, liability to the capital duty tax (droit d’apport) of 0.5% (which will be abolished in 2009) and to the yearly subscription tax of 0.25%, no access to double taxation treaties, etc.). However, SPFs are available only to private individuals (or intermediaries acting in the interests of an individual or a group of individuals) and their sole purpose is the administration and management of financial assets, excluding any form of commercial activity. The restriction to private individuals should make the SPFs compliant with European State aid rules.“* (OECD 2008b: 58)



(4) Andreas Missbach (2009) hat eine ähnliche Schätzung für die Schweiz vorgenommen. Eine genauere Berechnung des steuerlichen Einnahmeverlustes, der den Entwicklungsländern entsteht, würde voraussetzen, dass Luxemburg die geographische Herkunft der hier verwalteten Vermögen veröffentlicht. Grundsätzlich würde dies nicht mehr erfordern, als im Rahmen der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie ermittelt wird, um anteilig das Quellensteueraufkommen an die Herkunftsländer der Anleger zu überweisen. Um bei Banken und Finanzunternehmen zu ermitteln, wie hoch der Anteil der Entwicklungsländer an den insgesamt verwalteten ausländischen Vermögen ist, bedürfte es auch keiner Lockerung des Bankgeheimnisses, da es um aggregierte statistische Größen und nicht um Informationen über individuelle Kunden geht.

3.3. Risikofaktoren und zentrale Rolle für die Finanzsysteme in Europa

Der Luxemburger Finanzplatz ist nicht nur der größte Standort Europas für Investmentfonds, sondern beherbergt auch die zweitgrößte europäische Geldmarktindustrie. Er ist international und regional hochgradig verflochten. Das macht ihn einerseits besonders anfällig für internationale Krisenentwicklungen im Finanzsektor. Risiken ergeben sich – dem Ergebnis der jüngsten Artikel-IV-Konsultation des IWF zufolge – vor allem aus der hohen Abhängigkeit der hiesigen Bankniederlassungen von ihren ausländischen Mutterbanken. *„Der systemische Charakter der Finanzkrise hat das lange Zeit gültige Axiom in Frage gestellt, dass Muttergesellschaften ihre ausländischen Filialen immer unterstützen würden, wenn sie in Schwierigkeiten geraten.“* (IMF 2009).

Auch wenn eine kurz nach Ausbruch der aktuellen globalen Finanzkrise erstellte Studie der Regulierungsbehörde CSSF zur Verstrickung des Luxemburger Finanzsektors in die Subprime-Krise eher Entwarnung gab, geht der IWF davon aus, dass die Hälfte des Luxemburger Bankensystems Ende 2008 übermäßig fremdfinanziert („overly leveraged“) war, mit Fremdfinanzierungsraten von mehr als 20%. Der Fonds rät deshalb dazu, das Regulierungssystem weiter zu stärken, die Kapitalrücklagebestimmungen zu verschärfen und Obergrenzen für Fremdfinanzierung einzuführen.

Andererseits ist der Luxemburger Finanzsektor aufgrund seiner Größe und seines Internationalisierungsgrades auch von zentraler Bedeutung für die finanzielle Stabilität Europas, speziell der Eurozone. *„Der kontinuierliche Fluss von finanzieller Liquidität aus dem Finanzsektor Luxemburgs ist wichtig für die finanzielle Stabilität der Eurozone“*, betont der IWF und weist darauf hin, dass die Geldmarktfonds den Banken der Eurozone in der Krise mehr als 100 Mrd. EUR für meist kurzfristige Finanzierungszwecke zur Verfügung gestellt haben. Eine Destabilisierung der Geldmarktfonds in Luxemburg sei deshalb

gleichbedeutend mit einem systemischen Risiko für die Eurozone. Entsprechend wichtig sei die Bewahrung von Luxemburgs Reputation als gut geführtes Finanzzentrum.

Aus dieser Funktion des Luxemburger Finanzsektors für die Finanzstabilität in Europa kann durchaus eine zweischneidige Interessenlage der Nachbarländer abgeleitet werden, die in der aktuellen Auseinandersetzung um die Steueroasen oft nicht deutlich wird. Auf der einen Seite schaden Schlagzeilen über Luxemburg als Zentrum für Steuerflucht, Schwarzgeld und Geldwäsche natürlich der internationalen Reputation des Finanzplatzes. Auf der anderen Seite kann den Ländern der Eurozone an einer ernsthaften Destabilisierung Luxemburgs als Finanzzentrum nicht wirklich gelegen sein. Es kann deshalb angenommen werden, dass ein Teil der aktuellen öffentlichen Polemik auch anderen Zwecken dienen soll, als der Erhöhung der eigenen Steuereinnahmen. Vor allem die Ablenkung von den eigentlichen Ursachen der Finanzkrise, die mit der Existenz von Steueroasen allenfalls sehr vermittelt zu tun haben, wäre hier zu nennen (Loomer/Maffini 2009). Nicht übersehen werden dürfen auch die Konkurrenzinteressen anderer Finanzplätze. So ist das Thema „Steueroasen“ für London sicher weniger heikel als die Diskussion um eine strengere Regulierung von Hedgefonds und Private Equity Fonds. Dieses sind allerdings keine Gründe, in der Debatte um die Zukunft des Luxemburger Finanzzentrums auf unangenehme Fragen zu verzichten.

3.4. Fluchtburg für Schwarzgeld und Geldwäsche?

Es liegt in der Natur der Dinge, dass Untersuchungen über Umfang und Trends von Geldwäsche-Aktivitäten mit zahlreichen grundsätzlichen Problemen konfrontiert sind. Dies beginnt damit, dass die einschlägigen Aktivitäten ja darauf angelegt sind, im Verborgenen abzulaufen. Generell ist davon auszugehen, dass stets nur ein geringer Prozentsatz des „Money Laundering“ entdeckt wird. Es gibt zahlreiche Methoden der Geldwäsche, die sich als ganz normale wirtschaftliche Aktivitäten tarnen (vgl. die lange Liste bei Unger et al. 2006). Die Chance unentdeckt zu bleiben, wird jedoch dort umso größer sein, wo die Geldwäscher auf ein striktes Bankgeheimnis für ihre Zwecke nutzen können.

Offizielle Sprachregelung in Luxemburg ist, dass gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strikt vorgegangen wird. Überschreiten Überweisungen aus dem Ausland eine bestimmte Größenordnung (derzeit: 10.000 Euro), müssen Bankkunden nach der Herkunft der Gelder befragt werden. In solchen Fällen gebe es auch „keine absolute“ Gültigkeit des Bankgeheimnisses, wie es auf der Website von „Luxembourg for Finance“, der kürzlich gegründeten staatlichen Promotion-Agentur für den Finanzplatz, heißt. Darüber hinaus wird dort ausgeführt: *“Luxembourg has taken strict legal measures to prevent the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (AML). The most recent of these measures was the transposition into national law of the European Directive in this area, with the law of 17 July 2008. This law extended the scope of application of AML measures to include fiduciary (trust) and company service providers, life insurance intermediaries and all traders in goods for cash transactions of 15,000 Euros or more.*

The law subjects the targeted professionals to rigorous obligations with respect to the customer. These include customer identification and, where relevant, identification of the beneficiary of a transaction or activity.

The law requires professionals, their directors and employees, to cooperate fully with the Lux-

embourg authorities in charge of the fight against money laundering and terrorist financing. They must, promptly and on their own initiative, inform the state prosecutor of any incident which could give rise to a suspicion of money laundering or terrorist financing.“

Was Geldwäsche-Aktivitäten und Terrorismusfinanzierung in Luxemburg betrifft, so ist es angesichts solch rigoroser Formulierungen doch überraschend, wie wenig hierzu bislang bekannt wurde. Nach Aussagen der zuständigen Strafverfolgungsbehörde FIU („Financial Intelligence Unit“) berichten pro Jahr lediglich rund 40% der Banken über entsprechende Verdachtsfälle,

Tabelle 4:
20 Top-Destinationen für Geldwäsche
(Quelle: Unger et al. 2006)

Rang	Destination	Betrag in Mrd. US-Dollar/Jahr)	In % aller erfasster Beträge
1	US	538	18,9
2	Cayman Islands	138	4,9
3	Russia	120	4,2
4	Italy.	106	3,7
5	China	95	3,3
6	Rumania	90	3,2
7	Canada	85	3,0
8	Vatican City	80	2,8
9	Luxembg.	78	2,8
10	France	68	2,4
11	Bahamas	66	2,3
12	Germany	61	2,2
13	Switzerland	58	2,1
14	Bermuda	53	1,9
15	Netherlands	50	1,7
16	Liechtenst.	49	1,7
17	Austria	48	1,7
18	Hong Kong	45	1,6
19	UK	44	1,6
20	Spain	35	1,2

wobei dieser Anteil seit 2002 recht konstant ist (2000 und 2001 waren es noch deutlich weniger). Dabei konzentrieren sich die angezeigten Fälle allerdings auf sehr wenige Banken. So wurden im Jahr 2007 64,47% der Verdachtsfälle von nur 10 Banken gemeldet. Zu denken gibt auch die sparsame Personalausstattung der FIU. 2007 hatte die FIU ganze fünf Mitarbeiter, einschließlich Sekretariat (CRF/FIU-LUX 2008).

Einer Studie von Walker (zit. bei Unger et al. 2006) zufolge fand sich Luxemburg Ende der 1990er Jahre unter den 20 Top-Destinationen für Geldwäscheaktivitäten auf Platz 9 wieder. Das entspricht einem Anteil von 2,8% oder absolut 78 Mrd. US-Dollar jährlich. Auf der Liste befinden sich auch Länder, die gemeinhin gar nicht zur Kategorie der Steueroasen gerechnet werden. So rangieren die USA, Kanada, Italien und sogar der Vatikanstaat noch vor Luxemburg, während sich Frankreich, Deutschland und die Niederlande im hinteren Teil befinden (s. Tabelle 4).

Zu anderen Ergebnissen kommt jedoch ein Bericht an das Niederländische Finanzministerium, in dem eine neue Attraktivitätsskala für Geldwäsche vorgestellt wird, die nicht den realen Geldfluss, sondern die potentielle Attraktivität des Finanzstandorts für Geldwäsche-Aktivitäten misst. Auf dieser Rangskala rangiert Luxemburg mit gut 55 Punkten eindeutig auf Platz 1, vor den Bermuda-Inseln, der Schweiz, den Cayman-Inseln, Liechtenstein usw. Bei der Luxemburger Bankenvereinigung ABBL ist diese Platzierung umgehend auf scharfen Widerspruch gestoßen.

In der Tat lassen sich die Kriterien hinter der Rangskala kritisch hinterfragen. So gehen beispielsweise Kennzahlen in den Index ein, aus denen sich nicht unbedingt automatische Rückschlüsse auf die Anziehungskraft für Geldwäscher ziehen lassen, etwa die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens oder der Anteil der Finanzanlagen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes; ebenso wird nur schwer Quantifizierbares quantifiziert,

Tabelle 5: Neue Attraktivitätsskala für Geldwäsche
(Auszug) (Quelle: Unger et al. 2006)

<i>Land</i>	<i>Punkte</i>
Luxembourg	55.4
Bermuda	26.4
Switzerland	25.7
Cayman Islands, Norway, Hong-Kong, Austria, Liechtenstein	21-20
Belgium, Aruba, Jersey	19-18
Iceland, Canada, Ireland, Singapore, Australia, Isle of Man, Vatican City (Holy See)	17-15
France, San Marino, Guernsey/Alderney/Sark, Germany, Netherlands	15-13
United Arab Emirates, Bahrain, Gibraltar, Italy, US Virgin Islands, Cyprus (Greek), Falkland Islands, Finland, Bahamas, Greece	13-12
Malta, New Zealand, Japan, Barbados, Guam, Sweden, United States	12-11
Greenland, Hungary, Denmark, Israel, British Virgin Islands	11-10
Taiwan, French Polynesian, Qatar, UK, Spain, Macau, South Korea, Brunei	10-3
South Korea, Brunei	10-9
Puerto Rico, Slovenia, Oman, Portugal, New Caledonia, Pitcairn Islands, Antigua, Northern Mariana Islands, Mauritius, Turks and Caicos, Czech Republic, Saint Kitts and Nevis, Botswana, Martinique, Uruguay	9-6
Seychelles, Malaysia, Anguilla, Slovakia, Kuwait, South Africa, Namibia, Lithuania, Palau, Chile, American Samoa, Trinidad and Tobago, Samoa, Saint Pierre and Miquelon, Poland, Cook Islands, Nauru	6-4

so die „Haltung“ der betreffenden Regierung gegenüber Geldwäsche-Aktivitäten (von 0 – für „gegen Geldwäsche“ – bis 4 – für tolerant gegenüber Geldwäsche). Doch welche Regierung wird schon öffentlich bekunden, dass sie Geldwäsche toleriere!?

Doch bei aller Problematik von Ranglisten und der Quantifizierbarkeit von Erwartungen lässt sich das Problem der „schwarzen Löcher“ in der Weltwirtschaft (so schon: Couvrat/Pless 1993) nicht aus der Welt diskutieren. Gerade Länder mit striktem Bankgeheimnis wie Luxemburg müssen sich daher fragen lassen, welche Mitverantwortung für wachsende Fluchtgeldströme auf sie entfällt.

Es ist bekannt, dass ein großer Teil der Flucht-

gelder die Entwicklungsländer über exotische Offshore-Oasen verlassen, bevor sie dann in tatsächlich oder vermeintlich seriöseren Finanzzentren in Europa, Nordamerika oder Asien angelegt bzw. geparkt werden. In diesem Zusammenhang stellt sich nicht zuletzt die Frage, welche Funktion die zahlreichen (Briefkasten-)Firmen aus solchen Offshore-Zentren erfüllen, die in Luxemburg registriert sind. An Firmen aus exotischen Herkunftsländern besteht im Großherzogtum jedenfalls kein Mangel. So weist das Luxemburger Firmenregister Firmen aus, die u.a. in folgenden Herkunftsländern ihren Hauptsitz haben: Panama, British Virgin Islands, Seychellen, Gibraltar, Kaiman-Inseln, Bermuda, Anguilla, Bahrain und Bahamas – allesamt bekannte Fälle von Steueroasen.

3.5. Stützpunkt für Steuervermeidungsstrategien von TNCs

In der Literatur über Steuerflucht und Steuervermeidung wird allgemein davon ausgegangen, dass die Entwicklungsländer wesentlich mehr Finanzressourcen durch Steuervermeidungsstrategien der Transnationalen Konzerne verlieren, als durch die bislang dargestellten Formen des Entzugs reicher Individuen und Familien vor dem fiskalischen Zugriff ihrer Herkunftsländer. Da zwei Drittel des Welthandels auf den Intra-Konzernhandel entfällt, haben TNCs große Möglichkeiten, über sog. Mispricing und Transferpricing Gewinne da anfallen zu lassen, wo sie möglichst niedrig besteuert werden (zum Transferpricing der TNCs s. allgemein: Martens 2008 und Liebert 2005). Dabei geht es nicht nur um die Ausnutzung des oftmals ruinösen Steuerwettlaufs der Staaten nach unten. Steueroasen und Finanzzentren spielen diesem Zusammenhang eine strategische Rolle. Luxemburg als Drehscheibe für ausländische Direktinvestitionen (FDI) ist ein solcher Fall.

Neben den über 150 Banken sind in Luxemburg rund 30.000 sog. „Special Purpose Entities“ (SPEs) registriert (Schuller 2005), oft Holding-Gesellschaften und andere Finanzunternehmen. Unter Berücksichtigung der ausländischen In-

vestitionen in diese SPEs besetzt Luxemburg einen internationalen Spitzenplatz im Wettbewerb um FDI. In den Jahren 2002 und 2003 belegte das Land sogar Platz 1 bei den FDI-Zuflüssen, wenn FDI in SPEs mitgerechnet werden. Ohne SPEs käme Luxemburg dagegen nur auf Platz 21 bei den Zuflüssen und Platz 39 beim Bestand an Investitionen aus dem Ausland (Tabelle 6 und Schuller 2005).

Hinter der führenden Rolle Luxemburgs bei Direktinvestitionen verbirgt sich die Tatsache, dass schätzungsweise 95% aller FDI sog. „transshipped FDI“ sind (UNCTAD 2006), also Investitionen, für die Luxemburg nur Durchlaufstation ist, um danach andernorts investiert oder repatriert zu werden. Luxemburg beherbergt viele Holding-Gesellschaften, die von ihren Muttergesellschaften Finanzmittel bekommen, um sie in anderen ausländischen Niederlassungen zu investieren. Diese Drehscheibenfunktion teilt Luxemburg mit anderen Offshore-Finanzplätzen. So entfielen zwischen 2000 und 2005 rund 10% aller FDI-Zuflüsse in die Entwicklungsländer auf die Steueroasen in der Karibik (UNCTAD 2006).

Das „Transshipping“ funktioniert nicht nur bei der Kanalisierung von Investitionen, sondern

Tabelle 6: FDI-Zuflüsse nach Luxemburg, 2002-2005
(einschließlich und ausschließlich SPE-FDI; in Mio. US-Dollar)
(Quelle: UNCTAD 2006)

<i>Item</i>	2002	2003	2004	2005
Total inflows including SPE/ trans-shipped FDI	117 218	83 814	77 215	43 755
Non-SPE/non-trans-shipped FDI	3 992	3 943	3 958	3 685
SPE/trans-shipped FDI	113 225	79 871	73 257	40 070

auch bei der Rückführung von Investitionseinkommen. Gerade für das sog. „Profit Shifting“ der TNCs, d.h. das Bemühen der Konzerne, Gewinne da anfallen zu lassen, wo die Steuern niedrig sind, und Verluste dort, wo die Besteuerung hoch ist, hält der Luxemburger Finanzplatz zahlreiche Instrumente bereit. Besonders geeignet ist hier die sog. SOPARFI („Société de Participations Financières“). Die SOPARFI wurde bereits in den 1990er Jahren geschaffen, um die Einschränkungen der Holding 1929 zu überwinden. Während die Holding 1929 oder das Nachfolgemodell SPF („Société de gestion de Patrimoine Familial“) reichen Individuen oder Familien bzw. deren Treuhändern vorbehalten ist und als ausschließlichen Zweck die Vermögensverwaltung bzw. Wealth Management hat, wobei andere kommerzielle Tätigkeiten ausgeschlossen sind, kann eine SOPARFI „pursue all the activities open to SPFs, but can also have an activity related to the management of its participations (advice on management, financing, real estate, etc.) or any other commercial or industrial activity“ (OECD 2008b: 58).

Ein Vorteil dieser Firmenkonstruktion für Investoren besteht darin, dass Investitionen in ausländische Unternehmen oder Filialen in das in Luxemburg ansässige Unternehmen zurückgeholt bzw. repatriert werden können und dann der hiesigen Steuer unterliegen und somit auch Gewinnausschüttungen an die Aktionäre hier versteuert werden können. SOPARFIs profitieren somit voll von den durch Luxemburg abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen und der sog. Mutter-Tochter-Direktive: Diese gestatten den Abzug ausgeschütteter Dividenden vom zu versteuernden Einkommen

und meistens auch von der Quellensteuer im Land des Firmensitzes. Die Versteuerung der SOPARFIs ist somit sehr niedrig, und auch Quellensteuer auf ausgeschüttete Gewinne fällt nicht an, wenn die in der EU-Zinssteuerrichtlinie festgelegten Bedingungen erfüllt sind (was meistens der Fall ist).

Nach einer neueren Untersuchung des Investitionsverhaltens der 195 größten TNCs aus den USA, Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden durch das Tax Justice Network (TJN 2009) sind die Kaiman-Inseln die beliebteste Steueroase der Konzerne, gefolgt von Irland, Hongkong und Luxemburg, das – gemessen an der Anzahl der dort beherbergten Unternehmensfilialen – gleichauf mit der Schweiz liegt. Nach dieser Erhebung unterhielten diese TNCs in Luxemburg und in der Schweiz jeweils 595 Filialen (wobei die Niederlassungen der stark über die Schweiz und Luxemburg operierenden deutschen Konzerne nicht berücksichtigt wurden).

Auch die Drehscheibenfunktion Luxemburgs für ausländische Direktinvestitionen ist also von entwicklungspolitischer Relevanz. Verantwortlich dafür sind zwar keine gesetzeswidrigen Handlungen. Aber ein ausgeklügeltes „Financial Engineering“ bedient auch hier das „Profit Shifting“ der TNCs über Transferpricing, Repatriierung von Gewinnen und Buchführungstechniken. Nach einer neueren Schätzung der britischen Hilfsorganisation Christian Aid (2009) verlieren die Entwicklungsländer allein durch das Transferpricing und die Buchführungspraktiken der TNCs 160 Mrd. Dollar an Steuereinnahmen pro Jahr.

4.

Zusammenfassung und Empfehlungen

Funktionierende Steuersysteme sind von erst-rangiger entwicklungspolitischer Bedeutung. Dies gilt für die Steuererhebung innerhalb der Entwicklungsländer ebenso wie für ihre Fähigkeit, Steuer- und Kapitalflucht zu verhindern. Besteuerung ist das wichtigste Instrument zur Mobilisierung interner finanzieller Ressourcen für den Entwicklungsprozess. In der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gewinnt die Hilfe beim Aufbau effizienter Steuersysteme allmählich an Bedeutung. Als flankierendes Element hat in jüngster Zeit auch die internationale steuerpolitische Kooperation an Bedeutung zugenommen.

Die Effektivität der steuerpolitischen Kooperation steht allerdings eher im umgekehrten Verhältnis zu dieser Bedeutung. Auf internationalen Konferenzen, wie der 2. UN-Konferenz für Entwicklungsfinanzierung Ende 2008 in Doha oder der UN-Konferenz über die globale Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre Auswirkungen in den Entwicklungsländern im Juni 2009 in New York, wird zwar lautstark gefordert, die institutionellen Voraussetzungen für die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der Vereinten Nationen zu stärken. Konkrete Initiativen beschränken sich jedoch bislang auf vom Norden dominierte Organisationen wie die OECD bzw. regionale Zusammenschlüsse wie die EU oder aber auf bilaterale Steuerabkommen, vor allem die Vielzahl der sog. Doppelbesteuerungsabkommen.

Unterdessen gehen den Entwicklungsländern Jahr für Jahr Milliardenbeträge verloren, weil reiche Individuen es vorziehen, ihre Vermögen außer Landes zu verbringen, oder weil multila-

teral agierende Unternehmen durch Transferpreis-Praktiken eine Besteuerung an bestimmten Unternehmensstandorten umgehen. Die Verluste der Entwicklungsländer aufgrund von Steuerflucht und Steuervermeidungspraktiken werden unterschiedlich hoch geschätzt. Diese Schätzungen schwanken zwischen 64-124 und gut 1.000 Mrd. Dollar, je nachdem ob lediglich Privatvermögen oder auch Kapitaltransfers von Unternehmen oder „illegale Finanzflüsse“ („illicit transfers“) generell berücksichtigt werden.

Luxemburg ist integraler Teil eines zunehmend globalisierten Finanzsystems, in dem Steuerflucht und Steuervermeidung an der Tagesordnung sind. Als Finanzplatz ist Luxemburg im Wesentlichen über seine starke Position im Private Banking und Wealth Management (15% Marktanteil bei den „offshore“ verwalteten Vermögen), als internationaler Standort für Investmentfonds (Marktführer in Europa) und durch seine herausgehobene Position als Stützpunkt und Durchgangsland für ausländische Direktinvestitionen (FDI) mit dem internationalen Finanzsystem verbunden. In dieser Studie wird u.a. gezeigt, dass allein aufgrund der in Luxemburg verwalteten Privatvermögen dem Fiskus der Entwicklungsländer – konservativ geschätzt – bis zu 2,5 Mrd. Dollar pro Jahr entzogen werden – ein Vielfaches der Luxemburger Entwicklungshilfe (die sich 2008 auf 409 Mio. Dollar belief). Desweiteren ist Luxemburg aufgrund seiner starken Position als Ziel- und vor allem Durchgangsland für FDI ein idealer Stützpunkt für Steuervermeidungsstrategien der Transnationalen Unternehmen.

Die offizielle, von mehr oder weniger allen relevanten politischen Kräften am Ort geteilte Argumentation, wonach Luxemburg keine Steueroase sei, steht auf äußerst wackeligen Beinen. Sie ist selbst nach OECD-Maßstäben leicht zu entkräften. Auch die jüngste Übernahme des OECD-Standards in die Doppelbesteuerungsabkommen, die derzeit ausgehandelt werden (was jetzt dazu geführt hat, dass Luxemburg von der „grauen Liste“ der OECD gestrichen wurde), ändert nichts daran, dass der Finanzplatz deutliche Züge einer Steueroase trägt. Denn das Bankgeheimnis wird nur bei Vorliegen konkreter Verdachtsfälle und bei konkreten, individuellen Anfragen anderer Länder gelockert. Insofern ist die derzeitige offizielle Politik auch nicht geeignet, die internationalen Reputationsprobleme des Finanzplatzes im Sinne von mehr Transparenz und mehr Steuergerechtigkeit grundsätzlich zu lösen.

Die Hauptfaktoren, die zur Verortung Luxemburgs im Kontext der Steueroasendebatte führen, sind das Bankgeheimnis für Kapitaleinkünfte von Nicht-Gebietsansässigen und das durch *Financial Engineering* geschaffene steuerliche Ausnahmeregime für ausländische Unternehmensniederlassungen. Das Bankgeheimnis in seiner jetzigen Form begünstigt und fördert die Steuerflucht aus anderen Ländern und macht den Standort auch attraktiv für die Anlage von Schwarzgeldern, selbst wenn dies wegen der Intransparenz der betreffenden Kapitalflüsse empirisch schwer nachweisbar ist. Das steuerliche Ausnahmeregime für ausländische Unternehmen ist nach wie vor einer der Hauptfaktoren, die das ausländische Kapital nach Luxemburg locken. Selbst wenn dies mit dem Hinweis auf den internationalen Steuerwettbewerb als legitim verteidigt werden mag, muss dennoch gesagt werden, dass die Übergänge zwischen der Stimulierung von Steuerflucht und Steuerwettbewerb oftmals fließend sind. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob damit nicht ein Wettlauf nach unten („race to the bottom“) angestachelt wird, der

unter ethischen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten nur schwer gerechtfertigt werden kann. Auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten ist ein exzessiver internationaler Steuerwettbewerb nicht wünschenswert.

Zu diesen grundsätzlichen Problemen kommt hinzu, dass viele der Sonderregelungen, die Luxemburg derzeit noch zugute kommen, zeitlich begrenzten Charakter haben. Dies gilt insbesondere für die Ausnahmeregime im Rahmen der EU-Zinssteuerrichtlinie, die Luxemburg (wie auch Österreich und Belgien) gestattet, statt der Teilnahme am automatischen Informationsaustausch eine Quellensteuer zu erheben. Die rezente Orientierung darauf, den OECD-Standard, gegen dessen Übernahme man sich jahrelang gewehrt hat, jetzt zum Regelfall auch für die EU-Zinsbesteuerung zu machen, verkennt den vom Prinzip her fortschrittlicheren Charakter der EU-Zinssteuerregelung und den Wandel der internationalen Debatte in diesen Fragen. Zu hoffen, dass die Mehrheit der EU-Mitgliedsländer Rückschritte hinter den Stand der Zinssteuerrichtlinie zulassen würden, ist schlicht illusorisch.

An der Auseinandersetzung um den OECD-Standard und die EU-Zinssteuerrichtlinie zeigt sich ein Verhaltensmuster in der Luxemburger Politik, das als defensiv-hinhaltende Verteidigung nationaler Partikularitäten in einem gewandelten internationalen Umfeld charakterisiert werden kann. Man könnte auch sagen: Das Verhalten in der internationalen Arena ist vor allem darauf gerichtet, Zeit zu gewinnen.⁵⁾ Es fragt sich jedoch, ob mit einer stärker pro-aktiv ausgerichteten internationalen Finanzpolitik den langfristigen Interessen des Landes nicht besser gedient wäre. Dies gilt umso mehr als die derzeitigen Reputationsprobleme des Finanzplatzes, der wachsende internationale Druck und der neue Stellenwert von Steuerfragen in der Entwicklungspolitik auf lange Sicht auch die internationalen Politikfelder in Mitleidenschaft ziehen könnten, auf denen sich Luxemburg in den letzten Jahren ausge-

(5) Typisch für dieses Verhalten ist die kürzliche Äußerung des Direktors der Bankenvereinigung ABL, Jean-Jacques Rommes: „Hätte man zum Zeitpunkt des Feira-Abkommens (EU-Zinsbesteuerung; RF) die Konzession der Lockerung des Bankgeheimnisses machen müssen, wäre dies eine Katastrophe gewesen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es allerdings kein größeres Problem mehr.“ (Interview mit dem Letzeburger Journal, 20.5.2009, Finanzplatz-Beilage)

sprochen positiv profilieren konnte. Letzteres gilt vor allem für die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf über 0,7% des Bruttonationaleinkommens, die dem Land zu einer entwicklungspolitischen Vorreiterrolle verholfen hat. Unter Nord-Süd-Gesichtspunkten müsste für einen zukunftsfähigen Finanzplatz auch der Grundsatz „Nicht nur mehr geben, sondern auch weniger nehmen“ gelten.

Eine pro-aktive Politik, die die Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes sichern will, kann durchaus an bestimmten Stärken des hiesigen Finanzsektors ansetzen. Dazu gehören eine innovative Produktpolitik, die Fähigkeit, Frist-Mover-Vorteile zu nutzen und vor allem das akkumulierte Potential an professioneller Erfahrung, Kompetenz und Expertise. Dies sind Faktoren, die den Standort auch „jenseits“ steuerlicher Sonderregelung als Anbieter von Finanzdienstleistungen attraktiv machen.

Freilich darf sich eine pro-aktive Politik in der Förderung cleverer Produktinnovationen (selbst wenn diese künftig verstärkt „ethisches Investment“ oder die Förderung von Mikrokrediten vorsehen) ebenso wenig erschöpfen, wie in dem verbalen Bekenntnis, im internationalen Kontext an der Stopfung von Steuerschlupflöchern mitzuwirken. Entscheidend wäre die ernsthafte Bereitschaft, auch kritische Fragen zur globalen Entwicklungsverträglichkeit bestimmter Funktionen des eigenen Finanzplatzes zuzulassen, etwa der Rolle des Bankgeheimnisses oder des steuerlichen Ausnahmeregimes. Wichtig wäre auch die Bereitstellung von mehr Information: So sollte nicht nur bei Direktinvestitionen veröffentlicht werden, woher die Zuflüsse kommen und wohin die Abflüsse gehen; auch die regionale und länderspezifische Herkunft der in Luxemburg verwalteten Vermögen sollte veröffentlicht werden.

Solche und andere Fragen könnten in einer unabhängigen nationalen Kommission untersucht werden. Die Glaubwürdigkeit einer solchen Kommission hinge aber davon ab, ob in ihr auch KritikerInnen des derzeitigen Systems vertreten wären.⁶⁾

Weitere Elemente in einer stärker pro-aktiv ausgerichteten internationalen Finanzpolitik könnten sein:

- Grundsätzlich in die richtige Richtung geht der kürzlich von Edmond Israel gemachte Vorschlag (s. d'Letzebuenger Land, 15.5.2009), Luxemburg solle die Initiative zur einer internationalen Steuerkonferenz ergreifen, um perspektivisch zu dem multilateralen Ansatz einer Internationalen Steuerorganisation zu kommen, mit einer globalen Kompetenz für Fragen eines gerechten und transparenten Steuersystems. Dies hätte u.a. den Vorteil, dass es die Entwicklungsländer nicht ausschließen würde, wie jene Gremien (OECD, EU), in denen grenzüberschreitende Steuerfragen derzeit verhandelt werden.
- Luxemburg sollte prüfen, der in Doha vorgestellten und von der Stiglitz-Kommission unterstützten Initiative für einen International Tax Compact („Internationalen Steuerpakt“) beizutreten.
- Damit nicht nur Erträge aus Privatanlagen, sondern auch Unternehmensgewinne angemessen versteuert werden können, sollten die Transnationalen Unternehmen ihre Bilanzen nach Ländern aufschlüsseln (country-by-country reporting). Damit würde es ihnen erschwert, über interne Verrechnungspreise Teile ihrer Gewinne zu verschleiern bzw. jeweils dort anfallen zu lassen, wo die Steuern am niedrigsten sind, darunter in Steueroasen. Die nach Ländern differenzierende Rechnungslegung könnte in einem internationalen Abkommen oder umgehend vom International Accounting Standards Board (IASB) eingeführt werden. Das IASB arbeitet Rechnungslegungsstandards für Transnationale Unternehmen aus, die dann in nationales Recht überführt werden. Luxemburg könnte sich auch hier zum Vorreiter einer internationalen Initiative machen.
- Bis zur Verwirklichung eines multilateralen Ansatzes ist es vermutlich jedoch ein weiter Weg. Deshalb sollte Luxemburg nach Über-

(6) Das kürzlich gegründete Luxembourg Institute for Global Integrity (LIGFI) erfüllt dieses Kriterium gerade nicht.

gangsstrategien suchen. In deren Zentrum könnte eine Art „Meistbegünstigungsklausel“ für den Süden stehen: Wenn Luxemburg im Rahmen der OECD oder auch im Zuge der angelaufenen Überprüfung der EU-Zinssteuererrichtlinie Konzessionen beim Informationsaustausch macht (und ohne solche Konzessionen wird die Überlebensfähigkeit des Finanzplatzes kaum zu sichern sein), dann sollte Luxemburg den Entwicklungsländern die gleichen Informationsangebote machen, um deren Kampf gegen die Steuerflucht zu unterstützen. Auch die Zinssteuereinnahmen aus Vermögen aus Entwicklungsländern sollte Luxemburg an die Herkunftsländer überweisen (wie dies im Rahmen der EU ja auch geschieht).

- Luxemburg sollte seine bilaterale Entwicklungskooperation dahingehend überprüfen, ob finanzielle Mittel stärker für den Aufbau eines effizienten Steuererhebungssystems in den Partnerländern eingesetzt werden können. Zu den Maßnahmen, die in den Entwicklungsländern – gerade nach dem Wegfall von Zolleinkünften infolge der Handelsliberalisierung – verstärkt gefördert werden müssen, gehören die Einführung von progressiven direkten Steuern, eine bessere Bezahlung und Ausbildung von Steuerbeamten und allgemein der Auf- und Ausbau von Steuerbehörden im Sinne eines institutionellen *capacity building*.

Literatur:

- Capgemini/Merrill Lynch, 2008: World Wealth Report
- Capgemini/Merrill Lynch, 2009: World Wealth Report
- Christian Aid, 2009: False profits: robbing the poor to keep the rich tax-free, London, March
- Couvrat, Jean-Francois/Nicola Pless, 1993: Das verborgene Gesicht der Weltwirtschaft. Das internationale Geschäft mit Drogen, Waffen und Geld, Münster
- CRF (Cellule de Renseignement Financier)/FIU-LUX, 2008: Rapport d'activité pour 2007, Luxembourg
- Deutsche Bank Research, 2009: EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie. Ein Puzzleteil grenzüberschreitender Steuerpolitik, EU-Monitor 65, Frankfurt/Main, 29. April
- Devraj, Ranjit, 2009: Economy-India: Tax Haven Loot Turns Election Issue, IPS, 25 April
- Doha Declaration on Financing for Development: Outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus, A/Conf. 211/L. 1/Rev. 1
- Fuest, Clemens/Nadine Riedel, 2009: Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature, Centre for Business Taxation, Oxford University: Oxford
- Gurría, Angel, 2009: Improve tax fairness and help the developing world, Paris, 24. April (Artikel auf www.oecd.org)
- IMF, 2009: Luxembourg – 2009 Article IV Consultation, Concluding Statement, Luxembourg, 30 March (über www.imf.org)
- Kapoor, Sony, 2008: Enhancing domestic resource mobilization through tackling capital flight, United Nations: New York
- Dev Kar/Devon Cartwright-Smith, Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006, 42 pp, Global Financial Integrity/Center for International Policy: Washington DC 2009 (www.gfip.org)

- Liebert, Nicola, 2005: Steuervermeidung als Konzernstrategie. Wie der globale Steuer-senkungswettbewerb gestoppt werden kann, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung (W&E), Sonderdienst 1/Januar
- Loomer, Geoffrey/Giorgia Maffini, 2009: Havens in a storm, Centre for Business Taxation, Oxford University, 4 June
- Martens, Jens, 2008: Steuervermeidung der Konzerne auf Kosten der Entwicklungsländer, in: Dokumentation: Steuergerechtigkeit und Unternehmensverantwortung, hg. v. DGB-Bildungswerk, Global Policy Forum Europe und terre des hommes, Februar
- Missbach, Andreas, 2009: Die Schweiz als Steueroase. Anatomie eines Sonderfalls, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 39. Jg., Heft 154, Nr. 1, S. 101-117
- OECD, Tax Haven Criteria, Paris (http://www.oecd.org/document/63/0,3343,en_2649_33745_30575447_1_1_1_1,00.html)
- OECD, 2008a: Economic Survey of Luxembourg 2008, OECD Policy Brief, Paris, June
- OECD, 2008b: Economic Survey of Luxembourg 2008, Paris, June
- Schuller, Guy, 2005: Les investissements directs étrangers (IDE): cadre conceptuel et application au Luxembourg, in: Cahier d'Économie du Statec, No. 98, Luxembourg
- Stiglitz, 2009: Report of the Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, interim draft, New York, May
- TJN, 2009: Where on earth are you? Major corporations and tax havens, revised version, London, April
- UNCTAD, 2006: World Investment Report 2006, United Nations: New York-Geneva
- Unger, Brigitte, et al., 2006: The Amounts and the Effects of Money Laundering, Report for the Ministry of Finance, Utrecht-Canberra, 16 February
- Walther, Olivier/Christian Schulz, 2009: Finanzplatz Luxemburg. Vom „Steuerparadies“ zur Investmentfonds-Kapitale, in: Geographische Rundschau, Jg. 61, Heft 1/2009, S. 30-35

Wichtige Websites:

- Commission du Surveillance du Secteur Financier (CSSF): www.cssf.lu
- Association des Banques et Bankiers Luxembourg (ABBL): www.abbl.lu
- Nationale Statistikbehörde Statec: <http://www.statistiques.public.lu/fr/>
- Ethics and governance in the European financial centers: <http://ethiquedesplaces.blogspot.com/>

Zum Autor der Studie

Rainer Falk ist Soziologe und Wirtschaftspublizist und lebt in Luxemburg. Er ist Mitbegründer von Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) und dessen langjähriges Vorstandsmitglied. Derzeit ist Rainer Falk Herausgeber und Redakteur des *Informationsbriefs Weltwirtschaft & Entwicklung* (www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org). W&E ist der führende Fachinformationsdienst für Globalisierung, Nord-Süd-Politik und internationale Ökologie im deutschen Sprachraum und erscheint ebenfalls auf Englisch (www.world-economy-and-development.org).

Zu dieser Studie

Die Staatengemeinschaft hat sich ambitionierte Ziele gesetzt. Bis zum Jahr 2015 will sie mit den «Millennium Development Goals» (MDG) die Armut in der Welt halbieren und in vielen wichtigen Bereichen der sozialen Entwicklung wie Bildung, Gesundheit und Ernährungssicherung messbare Fortschritte erzielen. Um die Uno-Entwicklungsziele zu erreichen, braucht es nicht nur mehr Entwicklungshilfe, sondern auch höhere Steuereinnahmen in den Entwicklungsländern selbst. Das geht nur, wenn der Mittelabfluss in Steuer-oasen gestoppt wird!

Vorsichtigen Schätzungen zufolge entgehen den Entwicklungsländer jährlich Einnahmen in Höhe mehr als 2,5 Milliarden Dollar durch in Luxemburg angelegte und unbesteuerter Vermögen ihrer Bürger. Dieser Betrag übersteigt um ein Vielfaches die Luxemburger Entwicklungshilfe. Auch wenn Luxemburg jetzt wieder auf der weißen Liste der OECD gelandet ist, wird sich daran nichts ändern solange hier ansässiges Fluchtkapital aus Entwicklungsländern nicht korrekt besteuert wird.

Seit Anfang dieses Jahres ist starke Bewegung in die Debatte um Steuerflucht und die steuerpolitische Zusammenarbeit der Staaten gekommen. Als Durchbruch wird gemeinhin gewertet, dass sich im März 2009 auch Finanzplätze wie die Schweiz, Luxemburg und Österreich bereit erklärt haben, künftig auf Anfrage Informationen über Einkünfte Nichtgebietsansässiger herauszugeben, die dies bislang verweigert haben. Im Ergebnis wird jetzt eine Serie von Doppelbesteuerungsabkommen neu ausgehandelt oder ergänzt.

Deutlich weniger dynamisch verläuft die Entwicklung außerhalb des OECD-Bereichs. Dabei geht es hauptsächlich darum, wie über die Verhinderung von Steuerflucht in den Entwicklungsländern neue heimische Finanzressourcen für Entwicklung mobilisiert werden können. Während die OECD-Prozesse naturgemäß für die Länder des Südens nur von sehr begrenzter Relevanz sind, stehen Fortschritte für ein globales Regime der Kooperation in Steuerfragen noch aus auch wenn die Diskussionen seit 2002 (Konferenz von Monterrey) und 2008 (Konferenz von Doha) auf internationaler Ebene geführt werden.

Beide Ebenen der Diskussion sind auch für den Finanzplatz Luxemburg von beträchtlicher Relevanz. Während sich auf der OECD-Ebene vor dem Hintergrund der G20-Initiativen der unmittelbare Druck zur Anpassung konkreter steuerpolitischer Praktiken an ein neues internationales Umfeld erhöht, steckt in der Debatte um ein neues globales Kooperationsregime der Steuerpolitik vor allem eine entwicklungspolitische Herausforderung. Seit Jahren gibt Luxemburg neben wenigen anderen europäischen Gebern mehr als 0,7% seines Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungshilfe aus, wie es die Vereinten Nationen fordern und die Industrieländer seit Jahrzehnten versprechen. Gehen Entwicklungsländern jedoch Steuereinnahmen verloren, weil deren Bürger oder dort ansässige Firmen bzw. deren Niederlassungen (Flucht)-Gelder auch in Luxemburg angelegt haben, relativiert dies auch die entwicklungspolitischen Leistungen des Großherzogtums und stellt es vor neue Herausforderungen.

