



# Paragraf von Luxemburg

**Europa** Interne Dokumente belegen, wie der damalige Premier Juncker Konzernen geholfen hat, ihre Steuerlast zu drücken. EU-Abgeordnete fordern Aufklärung.

**A**n Selbstbewusstsein hat es Jean-Claude Juncker noch nie gemangelt. Kurz bevor sich die Staats- und Regierungschefs der 20 größten Industrienationen im türkischen Antalya zum Gipfel treffen, verteilt der Chef der Brüsseler EU-Kommission schon mal fleißig Lob – an sich selbst. „Die EU hat Führungsstärke bewiesen“, schreibt Juncker an die Teilnehmer. Jetzt sei es an ihnen, dem Beispiel Europas „im Kampf gegen schädlichen Steuerwettbewerb“ zu folgen.

Ausgerechnet Juncker. Ausgerechnet der Mann, unter dessen Dauerregentschaft sich der Kleinststaat Luxemburg zur internationalen Steueroase mauserte, gibt nun

den Vorkämpfer gegen die Abgabentricker aus den Chefetagen internationaler Großkonzerne.

Dabei vergeht kaum ein Tag, an dem der Behördenchef nicht von seiner Vergangenheit als Premier des wirtschaftsfreundlichen Großherzogtums eingeholt wird. Noch im November will das EU-Parlament einen Bericht verabschieden, in dem jene ruinösen Arrangements der Luxemburger Steuerverwaltung gebrandmarkt werden, mit denen Multis wie Amazon oder Fiat ihre Steuerlast jahrelang oft auf nahezu null drücken konnten.

Einen politisch Verantwortlichen benennt das Abschlusspapier der sogenannten Lux-Leaks-Affäre allerdings nicht. Der

Grund: Neben dem Rat der Mitgliedstaaten hat sich auch Junckers Kommission immer wieder geweigert, den Parlamentariern Zugang zu wichtigen Akten zu verschaffen, zum Beispiel zu den Protokollen einer vertraulichen Expertenrunde aus den Finanzministerien der 28 Mitgliedsländer, die regelmäßig die EU-Besteuerungsregeln für Großkonzerne untersuchte.

Der SPIEGEL konnte diese und andere Dokumente der Gruppe Verhaltenskodex („Code of Conduct Group“) und der Ratsarbeitsgruppe Steuern, insgesamt mehrere Hundert Seiten, einsehen. Sie belegen, wie weit Worte und Taten in der europäischen Steuerpolitik auseinanderklafften, zumal

**Kommissionschef Juncker**

„Es gibt kein System“

Staatskasse und zum Nachteil aller anderen EU-Länder sowie der großen Mehrheit kleiner und mittlerer Unternehmen, für die eine solche Vorzugsbehandlung nicht infrage kam.

Dabei wussten die Vertreter der übrigen EU-Länder bestens Bescheid, mit welchen Tricks sie über den Tisch gezogen werden sollten; das deutsche Mitglied in einer Steuergruppe des Rats kablete im März 2013 im EU-typischen Kürzeljargon nach Berlin: Immer wieder seien „Zweifel an der Unschädlichkeit“ einiger Steuermodelle aufgetaucht, „es handelt sich vornehmlich um die Lizenzboxregelungen von LUX und NDL“.

Doch geschehen ist über die Jahre – nichts. Immer wenn die Steuergruppe Änderungen vorschlug, setzten sich Luxemburg, Belgien und die Niederlande erfolgreich zur Wehr: kein Wunder, pflegen sich die Vertreter der Beneluxländer doch vor den Sitzungen in Brüssel regelmäßig in separaten Runden abzusprechen.

Sogar einen Informationsaustausch über Steuervorbescheide für große Konzerne lehnten Luxemburg und die Niederlande im engen Schulterchluss ab – und zwar bereits 2010, vier Jahre vor dem späteren Lux-Leaks-Skandal.

Der Befund ist heikel. Nicht nur den Kommissionspräsidenten Juncker holt einmal mehr seine Vergangenheit als Regierungschef der Steuersparoase Luxemburg ein. Auch ein zweiter wichtiger Mann an der Spitze der europäischen Institutionen muss sich unangenehmen Fragen stellen: der niederländische Finanzminister Jeroen Dijsselbloem. Selbst nachdem er zum Chef der Euro-Gruppe aufgestiegen war, blockte sein Land alle Änderungen ab.

Einer, der seit Jahren versucht, Licht in das Dunkel der EU-Konzernbesteuerung zu bringen, ist Sven Giegold, 45. Der grüne Europaparlamentarier ist Widerstand gewohnt. Doch was er erlebte, als er nach den Sitzungsprotokollen jener geheimnisvollen Steuerarbeitsgruppe fragte, war auch für ihn neu. Giegold wurde behandelt wie ein Spion, der Geheimdienstberichte einsehen möchte.

Zuerst mauerte der Rat, dann lieferte die EU-Kommission Papiere, die an den entscheidenden Stellen geschwärzt waren. Trotzdem musste der Abgeordnete sein Handy abgeben, als er in Raum 232 eines Brüsseler Kommissionsgebäudes einige Dokumente zu lesen bekam. Mit Bleistift und Papier konnte er sich Notizen machen, mitnehmen durfte er seine Aufzeichnungen nicht.

Was die zuständigen EU-Behörden so hartnäckig verweigerten, entpuppte sich beim Lesen als Geschichte eines gigantischen Betrugs mithilfe des Steuerrechts. Interne EU-Papiere belegen, wie Vergünstigungen bei der sogenannten Patentbox

vor allem Konzernen zugutekamen, die ihre Lizenzen, Copyrights, Patente oder Markenrechte einfach einer Tochterfirma in Luxemburg oder Den Haag überschrieben, um sie dort mit dem Unternehmensgewinn zu verrechnen. Ob in den Benelux-Niederlassungen tatsächlich geforscht wurde, spielte dagegen keine Rolle.

Die Folge: Selbst für Milliardengewinne ging die Steuerlast gegen null, wie eine Aufstellung der EU-Experten beweist. In Belgien, das die Patentbox 2007 eingeführt hatte, sank der Steuersatz für Unternehmen von 33,99 auf 6,80 Prozent, in Luxemburg von 29,22 auf 5,84 Prozent.

Weitere Folge: Durch den Trick mit der Patentbox wuchs der Anreiz für Firmen, Gewinne aus anderen Staaten ebenfalls in Luxemburg oder den Niederlanden zu versteuern. Der Arbeitsgruppe blieb das nicht verborgen. „Während niedrige Steuersätze die Verortung von Patenten zu beeinflussen scheinen“, heißt es in einer Bewertung der Kommission, gebe es keinerlei Beweis, dass sie auch für den „Ort der Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten“ maßgeblich seien.

Die Erkenntnis blieb jedoch ohne Konsequenzen. Obwohl die große Mehrheit der Beamten aus Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich oder Portugal das Patentbox-Modell „sehr kontrovers diskutierte“, hatte Luxemburg nichts zu befürchten. Zwar kam das Gremium zu der Einschätzung, Luxemburgs Steuerregime sei für die Nachbarstaaten „potenziell schädlich“. Doch die Beneluxländer konnten einen entsprechenden Beschluss einfach blockieren. „NDL, LUX und BEL sprachen sich entschieden gegen eine weitere Diskussion in diesem Bereich aus“, kablete das deutsche Gruppenmitglied nach der Sitzung im April 2012 frustriert nach Berlin. „Eine Einigung konnte nicht erzielt werden.“

Ohne Einstimmigkeit geht allerdings in Steuerfragen in der EU wenig, das galt auch für die Gruppe Verhaltenskodex. Das Gremium traf sich seit 1998 vier- bis sechsmal jährlich und debattierte seit mindestens einem halben Jahrzehnt über kein anderes Thema so heftig wie über die Patentbox; doch bis heute blieb es dabei: Steuererlichkeit wird in Europa so behandelt wie die Altersbeschränkung bei Spielfilmen – auf Basis von Freiwilligkeit.

So war es auch, als sich die Steuerexperten im März 2013 trafen, um über die künftigen Richtlinien zu problematischen Steuerpraktiken zu beraten. „Eine steuerliche Maßnahme kann schädlich sein“, hieß es in der entsprechenden Vorlage, „wenn sie nicht bezweckt, den ökonomischen Zielen eines Mitgliedstaates zu dienen, etwa durch die Ankerbelung von Wachstum oder Innovation“. Eigentlich eine Banalität: Einen Steuernachlass kann



PATRICK SEEGER / DPA

bei jenem langjährigen Regierungschef, der seit Jahren eine Schlüsselfigur in der europäischen Finanzpolitik ist.

In seinen Reden und Interviews beteuerte Juncker stets, dass sich das Großherzogtum natürlich keineswegs „auf Kosten der Nachbarländer“ bereichert habe – und schon gar nicht, indem es Steuerhinterzieher angelockt habe. Im politischen Alltag aber kämpften seine Leute um genau jene Konzernvorteile, die ihr Chef so wortreich anprangerte. Das Steuerprivileg – der oberste Paragraf von Luxemburg.

Um möglichst viel Firmengeld ins Land zu locken, stritten seine Beamten um Steuermodelle mit „hybriden Finanzinstrumenten“ und vor allem für die sogenannte Patentbox. Eingeführt, um den technischen Fortschritt anzuregen, hatten vor allem belgische, niederländische und luxemburgische Finanzpolitiker den Steuervorteil in ein Instrument verwandelt, mit dem Konzerne die Erträge aus Patenten oder Lizenzen in ihre Benelux-Töchter lenken und dort zu niedrigen Sätzen versteuern konnten. Zum Vorteil der eigenen



**Euro-Gruppen-Chef Dijsselbloem:** Die eigenen Interessen im Sinn

es nur geben, wenn das Land einen Nutzen davon hat.

Die Beneluxländer hatten jedoch sofort begriffen, dass die vermeintliche Selbstverständlichkeit darauf abzielte, ihnen ihre Patentbox madig zu machen. Und so drängten sie wie üblich gemeinsam darauf, den Satz zu streichen. Am besten wäre es, so forderten sie, wenn sich die Gruppe überhaupt nicht mehr mit schädlichen Praktiken beschäftigen würde, die bereits beschlossen sind. „BEL, NDL, LUX forderten, dass bestimmte, bisher nicht evaluierte potenziell schädliche Regimes nur über ein förmliches Wiederaufnahmeverfahren von der Gruppe überprüft werden können“, berichtete der deutsche Protokollant nach Berlin. Das wäre in etwa so, als dürfte ein Straftäter selbst darüber befinden, wann seine Tat verjährt ist.

Brisant war der Zeitpunkt des Treffens noch aus einem anderen Grund: Im März 2013 war Dijsselbloem nicht bloß Finanzminister in den Niederlanden, sondern bereits Chef der Euro-Gruppe. In dem Gremium koordinieren die Eurostaaten ihre Finanz- und Steuerpolitik, seit der Eurokrise fallen hier wichtige Entscheidungen über die Hilfspakete für Griechenland und andere Staaten.

Doch wenn es um die Patentbox ging, hatten die Niederlande nicht den Zusammenhalt der Währungsunion im Sinn, sondern vor allem die eigenen Interessen. Das zeigte sich beispielsweise, als Deutschland und Großbritannien einen Kompromissvorschlag vorlegten. Obwohl ihr Plan sogar von den Steuerexperten der OECD gutgeheißen wurde, legten die Niederlande auf der Sitzung am 20. November 2014 „einen politischen Vorbehalt“ ein. Der Rest der Gruppe vereinbarte, dass Änderungen an den bestehenden Patentboxregelungen „bis Mitte 2015 eingeleitet werden müssen“.

Geschehen ist bis heute fast nichts. Luxemburg machte noch nicht mal beim Treffen der Finanzminister einen Hehl aus seiner Blockadehaltung. Nachdem sich die Fachbeamten aller Mitgliedstaaten nach jahrelangen Debatten zu einer verhalten kritischen Beurteilung des umstrittenen Steuersparmodells durchgerungen hatten, habe „LUX den Rechtsdienst des Rates um ein schriftliches Gutachten gebeten“, schrieb ein deutscher EU-Diplomat im Juni 2014. Motto des Vetoantrags: Kommt Zeit, kommt Rat.

So geht das nun schon seit Jahren. Doch Kommissionspräsident Juncker tut noch immer so, als ginge ihn die Obstruktionspolitik seiner Landsleute in den europäischen Gremien nichts an. Im Gegenteil: Der konservative Politiker gibt ungerührt die Unschuld vom Lande. „Ich habe in Luxemburg kein System der Steuervermeidung zulasten anderer europäischer Staaten erfunden“, sagt er. „Es gibt kein System Juncker.“

Merkwürdig ist nur, dass sich der Kommissionschef ganz anders anhört, wenn er zu Hause die Erfolge seiner Steuerpolitik anpreist, wie bei einer Rede vor dem Luxemburger Parlament im Oktober des Jahres 2005. Dass es gelungen sei, internationale Großkonzerne wie AOL und Amazon ins Großherzogtum zu locken, lobte er, sei nicht zuletzt „dem günstigen steuerlichen Umfeld“ zu verdanken, das „wir hier in Luxemburg über Jahre und Jahrzehnte aufgebaut haben“.

Und im Jahr zuvor hatte er in einem Interview deutlich gemacht, dass Luxemburg solche Erfolge keineswegs „in den Schoß gefallen“, sondern das Ergebnis harter Arbeit gewesen seien. „AOL – das waren mehr als 200 Stunden an Verhandlungen“, bemerkte Juncker. Auf die Kritik, dass AOL nur Steuereinnahmen, aber keine Jobs bringe, konterte er: „Ein Pro-

zent des Bruttoinlandsprodukts in Form von Steuern – das nehme ich sogar ohne Jobs.“

Ähnlich positiv urteilten auch Junckers Partner, nicht die aus den übrigen EU-Regierungen, versteht sich, sondern die in der Wirtschaft. Die sonst eher nüchternen Wirtschaftsprüfer der Beratungsfirma Ernst & Young beispielsweise gerieten regelrecht ins Schwärmen, wenn sie das Luxemburger Modell Investoren aus Russland oder den USA ans Herz legten. In dem Kleinstaat gebe es „nahbare Beamte“, lobten sie, und eine „Regierungsmannschaft mit engen Beziehungen zu den Unternehmen“.

Sicher: Bislang gibt es keinen Beweis dafür, dass Juncker selbst einzelnen Unternehmen Steuererleichterungen in Aussicht gestellt hätte. Er habe sich „nie persönlich mit Beratungsfirmen getroffen“, sagte er im Europaparlament.

Mag sein, doch der ehemalige Steuerchef von Amazon gab schon vergangenes Jahr zu Protokoll, dass Juncker ihm in persönlichen Treffen seine Hilfe angeboten habe, um die Ansiedlung zu erleichtern. Die Luxemburger Regierung habe sich wie „ein Geschäftspartner“ verhalten, lobte der Mann.

Die Glaubwürdigkeit Junckers ist erschüttert. Bei den Vorwürfen geht es nicht nur um Steuerrecht. Die Vorwürfe rühren an dem Selbstbild, das Juncker seit Jahrzehnten von sich zeichnet. Ausgerechnet er, der Mustereuropäer, gründete das Geschäftsmodell seines Landes auf das höchst uneuropäische Prinzip, die Steuerströme aus den Nachbarländern in die eigene Kasse zu lenken. Als Kommissionspräsident fordert er beinahe täglich die Solidarität der Europäer in der Flüchtlingsfrage. Doch wie glaubhaft ist er dabei, wenn er über Jahre eine Politik gefördert hat, die gemeinhin mit dem hässlichen Wort „Steuerdumping“ belegt ist?

„Die Frage nach der Verantwortlichkeit stellt sich neu“, sagt Grünen-Mann Giegold. „Der Sonderausschuss des Europaparlaments muss weiter für Aufklärung sorgen.“ Eigentlich sollte das Gremium Ende November seine Arbeit einstellen. Darauf drängen mächtige Freunde Junckers, wie der Chef der konservativen EVP im Europaparlament Manfred Weber und Parlamentspräsident Martin Schulz (SPD). Nun wächst der Druck, dass die Aufklärer ihre Arbeit fortsetzen.

In Junckers Heimat mühen sich derweil seine Nachfolger, das fiese Image eines Steuerparadieses abzuschütteln. Vor Kurzem hat Luxemburgs Regierung in der Hauptstadt einen großen Uni-Campus eröffnet, in dem Unternehmen endlich das tun können, was angebracht seit Jahren beabsichtigt war: forschen.

Markus Becker, Peter Müller, Christoph Pauly