

Wie Basel die OECD- Mindeststeuer lieben lernte

Dominik Gross, Alliance Sud

Einst galt die Erschaffung der OECD-Mindeststeuer als ein Meilenstein für mehr internationale Steuergerechtigkeit. In Basel wurde sie nun zum Belohnungsprogramm für die hiesige Pharmaindustrie umfunktioniert. Wie konnte das passieren?

Im Oktober 2021 beschlossen 136 Staaten die Einführung einer internationalen Mindeststeuer für multinationale Konzerne. Voraus ging dieser Einigung ein zehnjähriger Reformprozess bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris, dessen Anstoss die globale Finanzkrise von 2008/2009 gab. Nach den exorbitanten Summen, die viele Industrieländer damals für die Rettung ihrer Banken aufbringen mussten, wollte man dem seit den 1990er Jahren anhaltenden «Race to the bottom» bei den Unternehmenssteuern Einhalt gebieten. Lange galt die OECD als Club der reichen Länder des Nordens. Bis heute hat sie nur 38 Mitglieder, erweiterte aber für die Verhandlungen zur Mindeststeuer den Kreis der verhandelnden Länder im sogenannten «Inclusive Framework» auf über 140. So wurde die Einigung damals vor drei Jahren auch als

grosser Fortschritt für mehr globale Steuergerechtigkeit gefeiert: Kein multinationaler Konzern sollte in Zukunft nirgendwo auf der Welt weniger als 15 Prozent Gewinnsteuer zahlen! Das hätte den Apologet:innen der Schweizer Tiefsteuerepolitik vom Genfer- über den Zugersee bis an den Rhein eigentlich das Fürchten lehren müssen, lagen doch die effektiven Gewinnsteuersätze zu diesem Zeitpunkt in den für multinationale Konzerne wichtigen Kantonen Genf, Waadt, Zug oder Basel-Stadt teilweise deutlich tiefer. Unter Einschluss von Zürich kommen aus diesen Kantonen 2/3 aller Unternehmenssteuereinnahmen. Doch zügig hatte man sich im bürgerlich dominierten Bundesbern auf die – gemäss OECD freiwillige – Einführung der neuen Regeln geeinigt. Die Rechnung war vom damaligen Schweizer Finanzminister Ueli Maurer schnell gemacht: «Wenn die Schweiz das zusätzliche Geld nicht nimmt, werden es andere tun.» Das leuchtete einer grossen Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung ein und so nahm diese die für die Einführung der neuen Steuer nötige Änderung der Bundesverfassung am 18. 6. 2023 mit 78,5 Prozent der Stimmen an. Auch der Regierungsrat der Pharmastadt Basel hatte zuvor ein Ja empfohlen: Es sichere Steuereinnahmen und schaffe Rechts- sowie Investitionssicherheit (vgl. Regierungsrat Basel-Stadt 2023). Zudem könne mit der kantonalen Umsetzung der Reform die Standortattraktivität erhalten werden. In dieser Ankündigung der damaligen Stadtbasler Finanzdirektorin Eva Herzog ist, wie wir später noch sehen werden, einer der grossen Haken der OECD-Mindeststeuer versteckt.

Der globale Süden tickt anders

Aus Sicht der Länder des globalen Südens hat die OECD-Mindeststeuer allerdings keine Haken, sie ist vielmehr an sich problematisch: In den Ländern des globalen Südens liegen die Gewinnsteuersätze in der Regel zwischen 25 und 35 Prozent, also mindestens zehn Prozent über dem neuen Mindeststeuersatz. Aufgrund dieser Differenz gibt es für multinationale Konzerne in der Schweiz keinen Anlass, an jener Praxis, die den Ländern des Südens im gegenwärtigen internationalen Steuersystem für Firmen am meisten schadet, etwas zu verändern: nämlich am sogenannten «Profit Shifting», zu Deutsch «Gewinnverschiebungen». Da heute ein grosser Teil des Welthandels nicht mehr zwischen voneinander unabhängigen Unternehmen stattfindet, sondern zwischen Tochterfirmen innerhalb derselben Konzerne, wird die Zuordnung der Gewinne eines multinationalen Konzerns anhand «Transferpreise» vollzogen. Mit dem Drittvergleich wird bestimmt, was eine Firma einer anderen Firma auf dem Markt für einen Preis für ein bestimmtes Gut oder eine Dienstleistung bezahlen müsste, wenn diese Firmen voneinander unabhängig wären. Dieser Preis ist dann auch für Transaktionen innerhalb desselben Konzerns massgebend. Wegen des konzerninternen Handels sind echte Marktpreise jedoch oft gar nicht mehr vorhanden. Diese Differenz zwischen

Theorie und Praxis bei der Entstehung von Preisen im Welthandel nutzen multinationale Konzerne aus: Indem die Preise im konzerninternen Handel je nachdem zu hoch oder zu tief angesetzt werden, lassen sich die Gewinne vom einen zum anderen Standort verschieben. Das geschieht sowohl im Handel mit materiellen Gütern (zum Beispiel Rohstoffe), als auch mit Dienstleistungen (IT-Support) oder Immaterialgüterrechten (Marken und Patente). Letztere sind vor allem in der für Basel so wichtigen Pharmaindustrie ein grosses Thema. Patente müssen zum Beispiel nicht zwangsweise dort angemeldet werden, wo die Erfindungen, die durch die Patente geschützt sein sollen, erforscht wurden. Wenn etwa Novartis seine Gewinne am Hauptsitz in Basel versteuern möchte, statt an einem Standort für Forschung und Entwicklung in den USA oder in Indien, kann der Konzern das entsprechende Patent in Basel registrieren. Auf diese Weise profitiert der Konzern von entsprechenden Steuererleichterungen, die auf die Gewinne, die auf dieses Patent zurückzuführen sind, gewährt werden (Patentbox).

Die Folgen einer solchen Steuerdumping-Praxis für den globalen Süden zeigten die NGOs «Brot für alle» (heute HEKS), Alliance Sud und das deutsche Netzwerk Steuergerechtigkeit 2021 in einem Bericht zum schweizerisch-luxemburgischen Agrarrohstoffhändler Socfin auf (vgl. Bread for all et al. 2021). So verbucht der Konzern seine Gewinne nicht in Liberia, Sierra Leone oder Kambodscha, wo es seine Palmöl- und Kautschukplantagen betreibt und entsprechend die eigentliche Wertschöpfung in seinem Geschäft stattfindet, sondern dort, wo die Steuersätze am niedrigsten sind. Im Falle von Socfin wurde das im schweizerischen Fribourg gewählt. Dies führt dazu, dass der Gewinn pro Mitarbeiter:in der Socfin-Töchter in der Schweiz 70-mal höher ist als auf seinen afrikanischen Plantagen. In einer Studie der Ökonomen Petr Janský und Miroslav Palanský aus dem Jahr 2019 heisst es, dass jährlich mindestens 80 Milliarden Euro an Gewinnen aus Entwicklungsländern in Niedrigsteuerrländer wie die Schweiz verschoben werden (vgl. Jansky / Palansky 2019). Wie viel von diesem Geld genau in der Schweiz landet, lässt sich aufgrund der Intransparenz des Schweizer Konzernstandortes und mangelnder Daten in den Herkunftsländern nicht feststellen. Klar ist aber: Mit der OECD-Mindeststeuer werden in der Schweiz zusätzliche Steuereinnahmen mit Konzerngewinnen generiert, die nicht in der Schweiz erarbeitet wurden, sondern in Ländern mit deutlich höheren Gewinnsteuersätzen.

Ist auch Basel eine Profiteurin des ungerechten internationalen Steuersystems?

In den letzten Jahren waren die Gewinnverschiebungen in die Schweiz massiv: Nach Angaben eines Ökonom:innen-Netzwerks um den französischen Berkely-Professor Gabriel Zucman haben multinationale Konzerne 2019 111.9 Milliarden US-Dollar an Gewinnen in die Schweiz verschoben. 39 Prozent der von der

Schweiz eingenommenen Körperschaftssteuer, in Höhe von 22.7 Milliarden US-Dollar, stammten aus diesen verschobenen Gewinnen. Auch hier sind die Zahlen allerdings nicht vollständig, da viele Länder des globalen Südens in den Analysen Zucmans und Co. nicht berücksichtigt werden, da entsprechende Daten fehlen. Aus Südafrika ist aber beispielsweise bekannt, dass im Jahr 2019 über eine Milliarde US-Dollar in die Schweiz transferiert wurden, was einem Steuerminus von 335 Millionen entspricht, mithin zwei Prozent der gesamten Steuereinnahmen Südafrikas. Ähnliche Zahlen liegen für Indonesien vor: Hier wurden 1785 Milliarden verschoben, was einen Steuerverlust von 446 Millionen für das Land bedeutet, ebenfalls 2 Prozent der gesamten steuerlichen Einnahmen.

Zwar gibt es zu den Basler Pharmariesen Roche und Novartis keine Studien, die mit jener zu Socfin vergleichbar sind. Doch haben auch diese im globalen Süden viele Standorte, etwa in Indonesien und Südafrika. Dass Roche, Novartis und andere multinationale Konzerne, die in Basel angesiedelt sind, nicht von den Steueroptimierungsmöglichkeiten profitieren, die ihnen der Stadtkanton bietet, ist daher nur sehr schwer vorstellbar. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass auch ein Teil der Basler Mehreinnahmen aus der OECD-Mindeststeuer aus Gewinnen stammt, die a) nicht in Basel und b) in ärmeren Ländern des Südens erarbeitet wurden. Im Rahmen der kantonalen Umsetzungsvorlage der OECD-Mindeststeuer rechnete der Regierungsrat von Basel-Stadt im Juni 2024 schliesslich mit zusätzlichen Einnahmen von 270–310 Millionen Schweizer Franken jährlich (vgl. Regierungsrat Basel-Stadt 2024). Erreicht werden soll diese Summe, indem Gewinne von über 50 Millionen Schweizer Franken zukünftig mit 8,5 Prozent besteuert werden sollen. Heute liegt der Satz bei 2 Prozent. Ausserdem soll der Umfang der bereits erwähnten Patentbox, die eine starke Steuerreduktion auf Gewinne aus Patenten gewährt, stark reduziert werden. Die Massnahmen haben den Effekt, dass viele Konzerne, deren effektive Gewinnsteuer im Kanton bisher unter 15 Prozent lagen, fortan diese Schwelle überschreiten. Das heisst, dass die nationale Ergänzungssteuer, mit der die OECD-Mindestbesteuerung in der Schweiz konkret umgesetzt werden soll, nicht mehr greift, da diese nur anfällt, wenn eine Differenz zwischen einer tiefen effektiven Besteuerung und dem Schwellenwert von 15 Prozent besteht. Wird diese Differenz durch andere steuerliche Massnahmen ausgeglichen, entfällt die nationale Ergänzungssteuer im äussersten Fall vollständig. Dies bedeutet auch: Der Anteil von 25 Prozent der Ergänzungssteuereinnahmen für den Bund entfällt bei einer anderweitigen Erhöhung der Gewinnsteuer. Basel-Stadt sorgt mit dem vorliegenden Umsetzungsmodell der OECD-Mindeststeuer also dafür, dass so viel zusätzliches Steuergeld wie möglich in Basel bleibt. Dieses wiederum soll nicht etwa in den allgemeinen Haushalt des Stadtkantons fliessen, sondern in einen Fonds für Fördermassnahmen zu Gunsten der Basler Unternehmen in den Bereichen Innovation, Gesellschaft und Umwelt. Die Mindeststeuereinnahmen gelangen also

mittels Subventionen wieder zu jenen Konzernen zurück, die die zusätzlichen Steuern entrichten. Die Firmen werden so für neuartige Forschungsk Kooperationen mit der Universität, für nachhaltige Finanzanlagen oder eine für Schweizer Verhältnisse grosszügige Elternzeit für ihre Angestellten belohnt. Die Konzerne investieren allerdings bereits heute in diese Bereiche. Zusätzliche Anreize in Form dieser Subventionen braucht es daher nicht. Konsequenterweise könnte also von steuerlichem Science-, Green- und Familywashing zwecks Steuerdumping über Umwege gesprochen werden.

Nichts für die Produktionsländer des globalen Südens

Ursprünglich hätten mit der OECD-Mindeststeuer eigentlich jene Staaten belohnt werden sollen, die zur Abwärtsspirale bei den Unternehmenssteuern in den letzten 40 Jahren nicht beigetragen haben: Wenn ein Konzern im Land A mit unter 15 Prozent besteuert wird, kann Land B in dem derselbe Konzern über 15 Prozent bezahlt, die zusätzlichen Einnahmen aus der Mindeststeuer, die im Land A anfallen, für sich verbuchen. Das war die ursprüngliche Idee der OECD. Dann lobbyierten jedoch Tiefsteuerländer wie Irland, Luxemburg und die Schweiz für die «Qualified domestic Minimum Top-up Tax» (QDMTT), eben die nationale Ergänzungssteuer. Die QDMTT dreht nun das Spiel um: Mit ihr bleiben die zusätzlichen Steuereinnahmen im Land A, Land B geht leer aus. Davon profitiert auch Basel-Stadt.

Der Stadt Basel geht es finanziell exzellent: Sie hat keinen Rappen Schulden. Sie braucht also eigentlich gar keine zusätzlichen Steuereinnahmen, um einen vorbildlichen und fortschrittlichen Service Public für Bildung, Sozialwesen, Kultur, Gesundheit und Verkehr garantieren zu können. Deshalb kann sie es sich auch leisten, die zusätzlichen Steuereinnahmen aus der Mindeststeuer wie gezeigt an die Konzerne zurückzugeben. Ganz bestimmt könnten jene zusätzlichen Steuereinnahmen aber in den ärmeren Ländern, in denen die Basler Grosskonzerne aktiv sind und wo mutmasslich ein Teil der in Basel zusätzlich versteuerten Gewinne herkommt, gut gebraucht werden. Denn diese Länder bekommen vom globalen Mindeststeuer-Kuchen so gut wie nichts. Da ihre Steuersätze meist über 15 Prozent liegen, bringt ihnen die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer nichts. Entsprechend erhalten sie auch keine zusätzlichen Mittel, um ihre eigenen – oft maroden – öffentlichen Dienste zu verbessern, geschweige denn ähnliche Förderprogramme aufzugleisen, wie das Basel tut. Doch Basel hat sich allein für Basel entschieden. Ein Ausbau der kantonalen Entwicklungszusammenarbeit oder ein Umwelt-, Innovations- und Gesellschaftsfonds zu Gunsten der Bevölkerungen an den Pharmastandorten der Basler Konzerne im globalen Süden ist bis dato nicht vorgesehen.

Mitarbeit Datenrecherchen: Olivier Christe, WAV Recherchekollektiv

Dominik Gross (1981) ist verantwortlich für Steuer- und Finanzpolitik bei Alliance Sud, dem Schweizer Kompetenzzentrum für internationale Zusammenarbeit und Entwicklungspolitik in Bern. Er studierte Geschichte und Philosophie in Zürich und Berlin mit Schwerpunkt auf Wirtschaftsgeschichte und Finanztheorien und arbeitete als Journalist u. a. für die Wochenzeitung WOZ und das Magazin des «Tages-Anzeigers». Er vertritt Alliance Sud international bei Eurodad («European Network on Debt and Development»), ICRICT («Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation») und in der «Global Alliance for Tax Justice» (GATJ).

Literatur

- Bread for all / Netzwerk Steuergerechtigkeit / Alliance Sud (2021): *Cultivating Fiscal Inequality: The Socfin Report*, Bern / Berlin.
- Jansky, Petr / Palansky, Miroslav (2019): *Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment*, in: International Tax and Public Finance 26, Berlin: Springer Verlag, S.1048-1103.
- Regierungsrat Basel-Stadt (2024): *OECD-Mindestbesteuerung: Regierungsrat investiert in Standortmassnahmen*, Medienmitteilung vom 24. 6. 2024, Basel: Kanton Basel-Stadt.
- Regierungsrat Basel-Stadt (2023): *Der Regierungsrat empfiehlt ein Ja zur OECD-Mindeststeuer*, Medienmitteilung vom 18. 4. 2023, Basel: Kanton Basel-Stadt.