



22.035

**Tonnagesteuer auf Seeschiffen.
Bundesgesetz****Taxe au tonnage applicable aux navires
de mer. Loi fédérale***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Nichteintreten

Antrag der Minderheit

(Ettlin Erich, Germann, Regazzi, Salzmann)

Eintreten

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité

(Ettlin Erich, Germann, Regazzi, Salzmann)

Entrer en matière

Moser Tiana Angelina (GL, ZH), für die Kommission: Wir beraten heute die Gesetzesgrundlage für die Einführung der Tonnagesteuer für Seeschiffe. Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Worum geht es? Mit der Tonnage Tax soll ein spezifisches Steuerinstrument für die Seeschifffahrt geschaffen werden. Ziel der Tonnage Tax ist, gemäss einer für die Schweiz neuen Methode die Gewinnsteuer zu ermitteln. Grundlage für die Definition der Gewinnsteuer ist bei der Tonnage Tax nicht der tatsächlich erwirtschaftete Gewinn oder Verlust, wie das üblicherweise der Fall ist, sondern die Ladekapazität des Seeschiffs. Diese wird dann mit den Betriebstagen multipliziert und zum ordentlichen Gewinnsteuersatz besteuert. Das Instrument der Besteuerung nach Gewicht gibt es so in der Schweiz bisher nicht. Basierend auf Artikel 127 Absatz 2 der Verfassung gilt hierzulande grundsätzlich das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Folglich wird bei uns auch im Bereich der Seeschifffahrt der erwirtschaftete Gewinn besteuert.

Der Grund, weshalb wir die Tonnagesteuer heute diskutieren, ist zweifellos deren internationale Anwendung. Die Tonnage Tax ist ein gebräuchliches Förderinstrument für die Seeschifffahrt. Mit der Einführung würde also gezielt um die Gunst der internationalen Seeschiffahrtsunternehmen geworben. Die Diskussion über die Einführung der Tonnagesteuer ist nicht neu. Seit über zwanzig Jahren wird über die Einführung dieser Steuer in der Schweiz diskutiert. Der Bundesrat äusserte sich lange skeptisch und erachtete sie als nicht geeignetes Instrument für Schweizer Verhältnisse. Zudem äusserte er von Beginn an Bedenken wegen der Verfassungsmässigkeit.

Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III wurde schliesslich beschlossen, das Instrument weiterzuverfolgen, und dem Bundesrat der Auftrag erteilt, die Verfassungsmässigkeit zu prüfen und eine Vernehmlassung durchzuführen. Das war im Jahr 2016.

Der Bundesrat hat im Mai 2022 die entsprechende Botschaft präsentiert. Die Vernehmlassung fiel mehrheitlich positiv aus. Die Verfassungsmässigkeit blieb aber umstritten; ich werde nachher noch näher darauf eingehen. Der Nationalrat hat die Vorlage in der Wintersession 2022 beraten und in der Gesamtabstimmung mit 99 zu 85 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Sie können dem Abstimmungsergebnis des Nationalrates ent-



nehmen, dass die Vorlage auch im Erstrat durchaus umstritten war und dass Klärungsbedarf bestand.

AB 2024 S 241 / BO 2024 E 241

Die WAK Ihres Rates hat sich auch deshalb vertieft mit der Vorlage auseinandergesetzt. Die Beratung in der Kommission hat ein Jahr gedauert. Gleich zu Beginn, vor einem Jahr, wurde eine breite Anhörung durchgeführt. Angehört wurden sowohl die Finanzdirektorenkonferenz, Economiesuisse, die Swiss Shipowners Association und Alliance Sud. Zahlreiche Fragen blieben nach der Anhörung offen, sodass im Anschluss zwei Zusatzberichte bei der Verwaltung in Auftrag gegeben wurden. Der erste Zusatzbericht vom 19. September 2023 hatte zum Ziel, das Flaggenerfordernis, die Betroffenheit von Reedereien und Rohstoffhändlern, die Strategie für eine maritime Ausrichtung, die Frage der Steuerausfälle sowie erneut die Verfassungsmässigkeit zu prüfen. An der Sitzung vom 16. Oktober wurde schliesslich erneut ein Bericht in Auftrag gegeben, um die finanziellen Auswirkungen der Vorlage nochmals vertieft abzuklären.

An der Sitzung vom 19. Februar 2024 hat Ihre WAK nun die Beratungen abgeschlossen. Sie empfiehlt Ihnen aus einer Reihe von Gründen mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Erstens sind die finanzpolitischen Konsequenzen unklar. Bereits in der Botschaft hielt der Bundesrat 2022 fest, dass unter Berücksichtigung der zu erwartenden positiven Effekte auf den Wirtschaftsstandort Schweiz allfällige Mindereinnahmen gering ausfallen dürften. Das ist selbstredend eine sehr vage Aussage. Die Kommission konnte trotz mehrfacher Bemühungen mit verschiedenen Zusatzberichten nicht mehr Klarheit schaffen. Das hat mit den fehlenden statistischen Daten, der Berechnungsmethode für die Tonnage Tax, der sogenannten Spartenrechnung und auch der Freiwilligkeit des Instruments zu tun. Im letzten Zusatzbericht schliesslich wurden 10 Millionen Franken als mögliche jährliche Obergrenze für die Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer genannt. Eine ähnliche Grössenordnung wurde für die Gemeinden und Kantone vermutet. Allerdings beziehen sich diese Berechnungen auf schwierige und verlustreiche Jahre der Seeschifffahrt. Die Boomjahre 2021 und 2022 wurden nicht in die Berechnungen einbezogen. Im Resultat wurde das Risiko grösserer Steuerausfälle in der Kommission teilweise als hoch beurteilt. Ein Ordnungsantrag, das Geschäft nochmals zu vertagen, um die Zahlen der Boomjahre abzuwarten, wurde in der Kommission abgelehnt.

Der Vollständigkeit halber möchte ich hierzu ergänzen, dass sowohl die Finanzkommission des Nationalrates wie auch jene des Ständerates einen Mitbericht verfasst haben. Die Finanzkommission des Nationalrates äusserte sich angesichts der angespannten Lage des Bundeshaushalts deutlich negativ. Die Finanzkommission Ihres Rates empfahl zwar einzutreten, hält aber im Mitbericht fest, dass die Vorlage – ich zitiere – "keine übermässige Begeisterung" auslöse. Die Gründe hierfür sind erneut primär die unklaren finanzpolitischen Konsequenzen. Sie bat die Kommission in ihrem Schreiben, entsprechende Klarheit zu schaffen, was, wie erläutert, nicht zufriedenstellend möglich war.

Gerade angesichts der äusserst angespannten Lage des Bundeshaushalts lässt sich für die Mehrheit der Kommission die Einführung eines neuen steuerpolitischen Instruments mit unklaren finanziellen Konsequenzen nicht rechtfertigen.

Zweitens zweifelt auch Ihre Kommission an der Verfassungsmässigkeit. Die Verfassungsmässigkeit dieser Vorlage war von Anfang an umstritten. 2015 wurden zwei Gutachten in Auftrag gegeben. Das erste Gutachten stellt die Verfassungskonformität infrage, da die Rechtsgleichheit verletzt werde. Demnach sei es problematisch, wenn nur ein Transportsektor, hier also der maritime, die Seeschifffahrt, privilegiert werde. Konsequenterweise müsste dann auch anderen Transportsektoren die Möglichkeit gegeben werden, sich nach Gewicht, also nicht nach Gewinn, besteuern zu lassen. Diese verfassungsrechtlichen Bedenken teilt auch das Bundesamt für Justiz.

Das zweite Rechtsgutachten gibt eine positive Bewertung der Verfassungsmässigkeit ab. Es kommt zum Schluss, dass die Tonnagesteuer insbesondere aufgrund der ausserfiskalischen Zielsetzung gerechtfertigt sei, einerseits basierend auf Artikel 101 der Bundesverfassung, "Aussenwirtschaftspolitik", andererseits basierend auf Artikel 103 der Bundesverfassung, "Strukturpolitik". Das zweite Gutachten nimmt also primär eine wirtschaftspolitische Beurteilung vor. Die strukturpolitische Beurteilung wäre gerechtfertigt, wenn die Branche gefährdet wäre. Das ist aber gerade angesichts der Boomjahre 2021 und 2022 der Seeschifffahrt nicht der Fall. Ihre Kommission zeigt sich also von der verfassungsmässigen Grundlage für die Einführung eines neuen Steuerinstruments nicht überzeugt.

Drittens war die Kommission der Meinung, dass es auch aus ordnungspolitischen Gründen nicht zu rechtfertigen ist, ein Steuerprivileg isoliert für eine Branche einzuführen. Artikel 127 der Bundesverfassung definiert unter dem Titel "Grundsätze der Besteuerung" das zentrale Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Ein vollkommen neues Instrument isoliert für einen Teilsektor in der Schweiz einzuführen, lässt sich demnach nicht rechtfertigen. Es würde ein Präzedenzfall geschaffen, der weitere Begehrlichkeiten



wecken würde. Diskutiert werden könnte dies allenfalls im Rahmen einer steuerpolitischen Gesamtauslegeordnung.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen deshalb aus finanzpolitischen, verfassungsrechtlichen und ordnungspolitischen Gründen, nicht auf die Vorlage einzutreten; sie kam mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen zustande. Die Minderheit der Kommission beantragt Eintreten auf die Vorlage. Für Eintreten spricht gemäss der Minderheit, dass die Tonnagesteuer ein international anerkanntes Instrument der Besteuerung ist. Demnach würde die Einführung den Standort Schweiz stärken und so mutmasslich auch zu Mehreinnahmen führen. Ich gehe davon aus, dass die Minderheit ihre Argumente noch ausführlicher darlegen wird.

Ettlin Erich (M-E, OW): Ich mache die Ausführungen zu meiner Minderheit. Zuerst zu meiner Interessenbindung: Ich bin ein Steuerexperte, ich bin als solcher auch noch tätig, habe aber keinerlei Beziehungen zu solchen Mandaten – ich habe das Thema jetzt nur im Zusammenhang mit der Diskussion um die Tonnagesteuer in der WAK, also in Ihrer Kommission, mitbearbeitet. Es ist aber klar, dass ich es stark durch die Brille des Steuerexperten sehe.

Es ist mir auch bewusst, dass es sich um eine spezielle Steuer handelt. Wie die Berichterstatterin aufgezeigt hat, ist es ja nicht gewöhnlich, wie die Besteuerung stattfindet. Wir entscheiden hier am Schluss dann auch sehr politisch und weniger technisch, weniger standortpolitisch. Auch meine Begeisterung für ein solches Steuerregime hält sich in Grenzen. Ich würde es auch nicht erfinden, wenn es nicht schon existieren würde, das ist das Hauptproblem. Zur Verfassungsmässigkeit hat die Berichterstatterin schon etwas gesagt.

Wie gesagt, es ist eine spezielle Steuer, aber sie entspricht einem internationalen Standard; es ist ein internationaler Standard. 21 EU-Länder wenden dieses Steuerregime an, darunter Frankreich, Deutschland – nicht nur Zypern und Malta, also nicht nur die üblichen Verdächtigen –, Dänemark, die Niederlande, Griechenland, und neben den EU-Ländern auch die USA, China, Japan, Südkorea, Singapur, Norwegen, das UK, also alle. Sie haben es vielleicht mitbekommen: Die Länder, die ich erwähnt habe, liegen alle an Weltmeeren. Das ist der Unterschied zur Schweiz. Wenn man die Karte genau betrachtet, dann sieht man bekanntlich, dass wir nirgends an ein Weltmeer angrenzen.

Wir haben eben diesen internationalen Standard, der durch die OECD-Mindeststeuer noch verschärft worden ist. Wir haben gesagt, bei der Einführung der OECD-Mindeststeuer für grosse Gesellschaften – Sie kennen das, die Besteuerung beträgt minimal 15 Prozent – machen wir mit. In den vergangenen Jahren hat sich die Schweiz jetzt wirklich als Musterschülerin aufgeführt. Wir haben die Holdinggesellschaften abgeschafft, im Rahmen der Unternehmenssteuerreformen haben wir die gemischten Gesellschaften abgeschafft, und wir haben immer gesagt, wir gehen hier auf das internationale Niveau, wir gleichen uns den internationalen Standards an, wir kommen weg von solch komischen Regimes; die haben wir abgeschafft. Wir haben auch gesagt, bei der OECD-Mindeststeuer machen wir mit, und wir machen konsequent mit, wir machen alles mit. Wir setzen die

AB 2024 S 242 / BO 2024 E 242

Mindeststeuer sogar früher um als andere Länder – diese Diskussion haben wir geführt.

Bei der OECD-Mindeststeuer gibt es eine Ausnahme, das ist die Tonnage Tax. Die Tonnage Tax ist erlaubt. Man kann mit der Tonnage Tax also unter 15 Prozent besteuern. Das haben natürlich Länder wie die USA usw. eingefordert, weil sie dieses Regime eben retten wollen. Jetzt kann man das gut oder schlecht finden. Die Mehrheit der Kommission findet es offenbar schlecht, aber es ist nun mal so, dass das hier der Massstab ist. Die Schweiz ist die Musterschülerin bei der Einführung der Mindeststeuer auf den 1. Januar 2024. Die USA haben sich das Recht genommen, das nicht zu machen, sie werden es vielleicht gar nie machen. Wir aber haben alle Regeln übernommen, wir halten sie perfekt ein – wir sind also wirklich Musterschüler. Und um beim Beispiel des Musterschülers zu bleiben: Es ist wie bei einer Matheprüfung, bei der die Rechenmaschinen erlaubt sind, und wir sagen: "Nein, das ist nicht gut, wir möchten selber rechnen", und sind dann die Einzigen, die ohne dieses Hilfsmittel arbeiten. Das ist tapfer und moralisch vorbildlich, aber es ist auch etwas naiv. Das können wir machen, aber wir handeln uns Nachteile ein.

Zum Standortwettbewerb: Ich habe es gesagt, es geht um Schiffe auf den Weltmeeren, nicht um die Dampfschifffahrt auf dem Vierwaldstättersee. Es geht um Schiffe auf den Weltmeeren, und da wir kein Weltmeer haben, ist es eigentlich eigenartig, dass wir solche Schiffe besteuern könnten, und deshalb können wir nicht darauf zählen, dass die Schiffe bei uns vorbeifahren, in der Schweiz sind und wir sie hier besteuern können. Diese Schiffe sind auf den Weltmeeren. Wir haben trotzdem eine nicht unerhebliche Präsenz von Schifffahrtsgesellschaften in der Schweiz. Das ist historisch so gewachsen, das ist auch nicht schlecht. Wir haben dadurch – wir kommen im Rahmen der maritimen Strategie dann sicher dazu – auch Zugriff auf Schifffahrtskapazitäten.



Und das ist ja nicht unerheblich.

Es geht also nicht um Maschinenfabriken, die in einem Kanton in der Schweiz stehen, im Boden verankert sind und nicht weggehen, wenn wir ein komisches Regime beschliessen, sondern es geht um Schiffe, die eben nicht zu uns kommen, wenn wir dieses Regime nicht haben. Wie gesagt, das kann man wollen. Wir müssen einfach die Konsequenzen kennen.

In Bezug auf die Steuerausfälle, die Berichtstatterin hat es gesagt: Wir können uns ewig darum kümmern, wie hoch die Steuerausfälle sind, wenn wir ein Regime nicht einführen. Wir werden es nie wissen, weil wir nicht wissen, wie hoch die Steuereinnahmen wären, wenn wir das Regime hätten. Wir kennen nur die Situation, in der es nicht eingeführt ist. Die 10 Millionen Franken, die im Bericht aufgezeigt wurden, überraschen mich eigentlich nicht. Das ist ja logisch.

Im Bericht steht in einer Nebenzeile auch, die Schiffe seien in ausländischen Tochtergesellschaften. Wenn ich eine solche Gesellschaft beraten würde, würde ich denen auch sagen: Ja gut, die Schweiz hat die Tonnage Tax nicht, da betragen die Steuern halt 15 Prozent. Die USA, Singapur – you name it, Sie können nehmen, was Sie wollen –, die haben die Tonnage Tax. Also schiebt man die Schiffe, die ja per se mobil sind – diese Schiffe sind im wahrsten Sinne des Wortes mobil –, in eine ausländische Tochtergesellschaft. Das ist überhaupt kein Problem. Die Konzernzentrale kann in Genf sein oder in Zug oder im Thurgau. Das spielt keine Rolle. Die Tochtergesellschaft befindet sich dann im Ausland. Der Konzern im Thurgau wird die Gesellschaft in Deutschland, in Süddeutschland gründen, weil Deutschland die Tonnage Tax hat. Das wurde uns auch gesagt: "Okay, dann gründen wir eine Tochtergesellschaft in Süddeutschland." Die Schiffe gehören dann dieser süddeutschen Tochtergesellschaft. Wir können von denen ja nicht verlangen, dass sie das Schiff, das auf den Weltmeeren unterwegs ist, in der Schweiz besteuern lassen.

Diese Steuerausfallrechnung, die kann man also verschieben, man kann Ausfälle befürchten. Aber das ist eine Scheindebatte, denn wir werden keine Steuerausfälle haben, weil die Gesellschaften nicht hier sind. Sie sind nicht hier, und wir würden, das wage ich zu behaupten, nur Steuermehreinnahmen haben.

Es geht um die maritime Strategie. Es stellt sich dann die Frage, was wir wollen. Wollen wir Zugriff auf Schiffe haben, oder überlassen wir die Schifffahrt und die Flaggenerfordernisse usw. dem Ausland? Auch das können wir machen. Das entscheiden wir heute mit. Das müssen wir realistisch sehen.

Wir haben im Zusammenhang mit vielen Debatten um Sozialversicherungen usw. gesagt: Ja, bei der AHV usw. haben wir nicht so ein Problem, diese Sozialwerke sind gesichert, weil die Lohnsummen steigen. Aber die Lohnsummen steigen, wenn man Arbeitsplätze in der Schweiz hat. Hier machen wir aber etwas gegen Arbeitsplätze. Irgendwie ist das auch nicht logisch. Auch das, wie gesagt, kann man wollen. Ich weiss, Arbeitsplätze im Zusammenhang mit der Schifffahrtsindustrie retten unsere Sozialversicherungen nicht, aber sie sind ein Teil eines standortpolitischen Puzzles, das wir hier zusammensetzen, und das ist so nicht gut.

Dann kommt immer die Frage der Abgrenzung zum Rohstoffhandel. Auch da ist im Bericht klar gesagt, dass es klare Regeln im Steuerrecht gibt. Das sind das Transfer Pricing oder die Verrechnungspreissysteme. Das kann man mit Spartenrechnung regeln. Das kann man so regeln, dass die Gewinne der Schiffe – es gibt ja Vergleichswerte – in einer separaten Sparte besteuert werden, damit nicht der ganze Rohstoffhandel dann in diese Tonnage Tax kommt. Da habe ich keine Befürchtung. Unsere Steuerverwaltung ist technisch stark genug, um das zu lösen.

Es wurde auch gesagt, es sei eine spezielle Lösung nur für eine Branche. Das ist ja klar. Es ist ja auch eine Branche, die eigentlich nicht in der Schweiz ist. Es ist eine Weltmeerbranche. Dass man für diese eine spezielle Rechnung hat, könnte man damit vergleichen, dass wir auch für Wüstenoasen eine spezielle Regelung machen würden, wenn wir eine Wüstenoasen-Besteuerung hätten. Denn Wüstenoasen gibt es in der Schweiz einfach nicht. Die Schweiz ist ein Binnenland.

Und dann zur Moral: Ich verstehe, dass man sagt, dass es eine komische Steuer sei. Wenn man ins Internet geht und "Tonnage Tax" eingibt, erhält man nur Auflistungen von Nachteilen. Es gehe um eine umstrittene Branche, um eine schlechte Branche, um eine katastrophale Branche. Aber das wird mit Laptops geschrieben, die über die Schifffahrt in die Schweiz gekommen sind. Wir alle nehmen die Leistungen dieser Branche gerne in Anspruch, und wir sind auch froh, dass diese Laptops und die Ware, die wir haben, nicht über die Flugzeuge kommen. Trotzdem verteufeln wir die Branche. Ich möchte hier noch eine Lanze für diese Branche brechen. Sie existiert nun mal; sie ist für unsere Wirtschaft wichtig. Sie ist auch für unser Land wichtig, weil wir über diese Schiffe exportieren und importieren. Sie hier schlechtzumachen ist, glaube ich, der falsche Weg. Wir müssen nicht über die Moral entscheiden, sondern über die Frage: Wollen wir das? Wollen wir international vergleichbar sein oder nicht? Diesen Entscheid fällen Sie heute.

Ich bin aus technischer Sicht dafür, dass wir eintreten, weil das halt ein internationaler Standard ist und wir gesagt haben, dass wir den internationalen Standards folgen. Wie wir das Gesetz dann ausgestalten, werden



wir nach dem Eintreten festlegen. Wir können über den Tarif reden. Wenn wir aber nicht eintreten, dann sagen wir diesen Gesellschaften, die schon in der Schweiz sind: "Schaut, wir haben kein Interesse an euch. Kümmert euch im Ausland darum, wie ihr diese Tonnagesteuer anwendet." Das werden sie machen, das können sie machen. Wir können so entscheiden.

Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit zuzustimmen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Selon la Swiss Shipowners Association, le canton de Genève est le siège du plus grand nombre d'entreprises de navigation maritime. C'est aussi le canton du siège de la société Mediterranean Shipping Company SA, plus connue sous son acronyme MSC, qui a dégagé un revenu de 28,2 milliards de dollars en 2023, et dont la flotte totale se compose, selon les publications les plus récentes, de 730 bateaux, dont les quatre plus grands navires porte-conteneurs mondiaux, et 22 navires de croisière pouvant transporter globalement près de 90 000 passagers. Le canton de Genève est, avec 44 pour cent des emplois dans le secteur du négoce international, le plus grand "cluster" en

AB 2024 S 243 / BO 2024 E 243

la matière de Suisse. Ce secteur est d'ailleurs intimement lié à celui du transport maritime.

Comme élu genevois, qui a dans sa jeunesse aussi été mousse sur un cargo battant pavillon suisse, j'ai suivi attentivement ce dossier. J'ai eu divers entretiens avec les diverses associations économiques. Mais, comme élu genevois, je suis aussi attentif à la volonté populaire de mon canton exprimée dans les urnes. Or, les citoyennes et citoyens genevois ont clairement accepté l'initiative sur les multinationales responsables et rejeté, comme la majorité du peuple suisse, tous les avantages fiscaux sectoriels aux plus aisés de notre société concoctés ces dernières années par la majorité du Parlement.

J'aurais donc souhaité pouvoir soutenir l'introduction d'une taxe au tonnage qui favoriserait un secteur économique important de mon canton, mais cela à certaines conditions: qu'elle soit conforme à la Constitution, qu'elle ne serve pas d'instrument d'optimisation fiscale, que l'on connaisse l'impact fiscal précis tant pour les finances fédérales que pour les finances cantonales, qu'une compensation sous forme de solidarité fiscale des personnes morales soit mise en place pour éviter toute perte de revenu fiscal qui se ferait au détriment des personnes physiques, que les bénéficiaires de la subvention fiscale qu'est la taxe au tonnage soient soumis à des exigences sociales et environnementales sévères dans une dynamique de donnant-donnant. Or, force est de constater qu'aucune de ces conditions n'est aujourd'hui remplie.

Le projet qui nous est soumis par le Conseil fédéral a été taillé sur mesure par l'ancien chef du Département fédéral des finances sur les exigences de la société MSC, comme l'ont montré les mails publiés par la plateforme d'investigation Reflekt, sans aucune réelle considération de nature constitutionnelle, d'un point de vue de finances publiques, de nature sociale ou environnementale.

Alors que le Conseil fédéral nous rappelle régulièrement l'impératif de l'Etat de droit, il présente un projet de loi que l'Office fédéral de la justice et un professeur de droit initialement consulté – comme cela a été rappelé par la rapporteuse de la commission – considèrent non conforme à la Constitution fédérale, car la taxe au tonnage viole les principes de l'imposition selon la capacité contributive et l'égalité de traitement.

Ce ne sont pas les contorsions juridiques d'un nouvel avis de droit d'un avocat certes très brillant, mais à l'avis clairement biaisé, vu sa qualité de membre d'un groupe de travail pour l'introduction de la taxe au tonnage au sein de l'Association suisse du négoce de matières premières et du transport maritime (STSA) – aujourd'hui Suissenégoce –, qui peuvent renverser la conviction de l'inconstitutionnalité de la taxe au tonnage. Il y a d'ailleurs quelque chose de choquant à lire la phrase suivante dans le message du Conseil fédéral: "Sur le plan constitutionnel, l'introduction d'une taxe au tonnage est une question contestée. Compte tenu des intérêts économiques en jeu pour la Suisse, il semble toutefois qu'elle soit envisageable." Comme si le respect de la Constitution était une question de gros sous.

Le projet de loi, tel que présenté par le Conseil fédéral, et encore plus dans sa mouture du Conseil national, est clairement devenu un instrument d'optimisation fiscale, cela pour trois raisons. Premièrement, avec le projet actuel, ce ne seraient pas seulement les entreprises de transport maritime qui pourraient bénéficier de l'avantage fiscal de la taxe au tonnage, mais aussi les sociétés de négoce possédant directement ou indirectement des navires de transport. Selon une enquête de Public Eye, les sociétés de "trading" en Suisse contrôlent environ 3600 navires. Chacun d'eux pourrait servir de véhicule non pas de transport de denrées alimentaires ou de matières premières, mais de transfert des immenses bénéfices réalisés par ce secteur vers la taxe au tonnage, avec une imposition nettement plus légère.

Deuxièmement, l'extension du champ d'application de la taxe au tonnage à des activités annexes, comme la pose de câbles marins ou la construction de plateformes, mais surtout aux activités de croisière des transpor-



teurs de personnes, étend le régime spécial à des activités hautement lucratives, tout particulièrement celles déployées sur ces croisières. Alors que les restaurateurs, coiffeurs, boutiques, spas et casinos actifs en Suisse continueraient à être soumis à l'impôt ordinaire sur les bénéfices, tel ne serait pas le cas pour les activités identiques déployées en mer, qui bénéficieraient de fait d'impôts de position nettement plus bas. Enfin, le projet prévoit un rabais de 30 pour cent, venant augmenter le cadeau fiscal si les navires répondent à certaines exigences écologiques, dont les critères ne sont pas maîtrisés dès lors qu'ils sont laissés à l'appréciation du Conseil fédéral, comme on l'a vu, fortement sous influence dans ce dossier.

Comme membres du Conseil des Etats, nous avons toutes et tous la responsabilité à l'égard de nos électeurs de prendre les décisions de manière éclairée, en maîtrisant les tenants et les aboutissants d'un projet, surtout s'il s'agit d'un projet fiscal qui, par définition, a un impact sur les ressources de l'Etat, c'est-à-dire la Confédération, les cantons et les communes. Or, un tel choix n'est possible qu'avec une claire connaissance des impacts financiers. Or, pour ce projet de loi sur la taxe au tonnage, il n'est pas possible d'agir dans ce sens. Le Conseil fédéral le répète expressément à plusieurs reprises dans le message: "Faute de données statistiques, il n'est pas possible d'estimer de manière fiable les conséquences financières liées à l'introduction d'une taxe au tonnage." Dès lors, l'estimation qui a été faite dans le dernier document remis à la commission sur les pertes de 10 millions de francs est une estimation qui n'est pas fiable, même du point de vue du Conseil fédéral.

C'est d'ailleurs pour ce motif que j'ai demandé en commission que l'on sursoie d'un ou deux ans le traitement du projet, afin de connaître les résultats fiscaux pour les années 2022 et 2023, mais cette proposition a été écartée par la majorité.

Le Conseil fédéral affirme aussi: "Néanmoins, compte tenu des effets positifs attendus pour la place économique suisse, les éventuelles diminutions des recettes devraient être minimales." Cette affirmation est, comme celle pour la réforme de l'imposition des entreprises II, purement spéculative. Elle contredit d'ailleurs les études qui montrent que l'introduction de la taxe au tonnage aboutirait à des taux d'imposition sur le bénéfice équivalents à 6 ou 7 pour cent, même peut-être encore moins si l'on croit certains exemples qui nous viennent d'Allemagne. Ce taux est bien au-dessous des 15 pour cent du taux minimum exigé par l'impôt OCDE ou des taux effectifs appliqués par les cantons aux sociétés des autres secteurs économiques avec siège en Suisse. Cela aura nécessairement un impact sérieux sur les finances fédérales, cantonales et municipales, qui va bien au-delà des 10 millions de francs évoqués de manière imprécise par l'administration fiscale fédérale.

Cela dit, vu le soutien à la taxe au tonnage des secteurs économiques autres que maritimes, il aurait été cohérent de proposer un système de solidarité fiscale avec les personnes morales afin de compenser les prétendues faibles pertes fiscales résultant de la taxe au tonnage. Il n'appartient pas aux citoyennes et aux citoyens de subir, par une réduction du service public ou des prestations à la population, les pertes fiscales résultant d'un avantage accordé aux sociétés de transport maritime, mais le projet du Conseil fédéral ne prévoit rien de tel.

Enfin, il serait normal que les entreprises qui bénéficient d'une aide d'Etat sous forme de l'avantage fiscal de la taxe au tonnage soient exemplaires du point de vue social et environnemental. Or, cela ne leur est pas exigé. Ainsi, à la demande de la Swiss Shipowners Association, le Conseil fédéral a renoncé à exiger des bénéficiaires de la taxe au tonnage l'usage du pavillon suisse ou l'usage des pavillons uniquement d'Etats qui ont ratifié les onze conventions de base de l'Organisation internationale du travail relatives à l'interdiction du travail forcé, à l'âge minimum, aux pires formes de travail des enfants, à l'égalité de rémunération, à la sécurité et à la santé des travailleurs, à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical, ou encore à l'organisation des négociations collectives. Cette renonciation est uniquement motivée par le fait que certains Etats des pavillons de complaisance que les sociétés maritimes suisses veulent utiliser n'ont pas ratifié ces conventions, qui pourtant assurent la dignité des travailleuses et des travailleurs.

AB 2024 S 244 / BO 2024 E 244

Au surplus, le projet n'évoque ni une responsabilité causale des propriétaires de navires au bénéfice de la taxe au tonnage suisse quant à la démolition dans des conditions sociales et environnementales correctes ni un financement spécifique afin d'assurer une amélioration des conditions de travail des entreprises participant au démantèlement de ces navires dans des pays lointains.

En résumé, les défauts du projet sont tels que la seule option raisonnable pour notre conseil est d'y renoncer et, donc, de ne pas entrer en matière. Si nous ne le faisons pas aujourd'hui, c'est le peuple qui le fera demain. Je vous remercie de suivre la majorité.

Salzmann Werner (V, BE): Es hat mich eigentlich auch überrascht, dass ich mich in der Minderheit wiederfand. Ich bin ebenfalls Steuerexperte. Auch wenn ich auf Landwirtschaft spezialisiert bin, teile ich die Beurteilung



meines Kollegen Ettlin in Bezug auf die steuertechnischen Fragen und die wirtschaftlichen Auswirkungen voll und ganz. Ich bin davon überzeugt, dass uns ein Eigentor unterläuft, wenn wir Nichteintreten beschliessen. Ich möchte aber noch einen anderen Aspekt ansprechen: In der gesamten Debatte, ebenso wie in der Kommissionsarbeit, die wir geleistet haben, war bislang eher wenig von Sicherheitsfragen die Rede. Diese stellen sich vor allem im Bereich der Handelsschiffe, die zur Versorgung der Länder und gerade auch der Schweiz im Einsatz sind. Gerne weise ich Sie in diesem Zusammenhang auf die Situation im Roten Meer hin. Dort ist die Schifffahrt zum Teil zum Erliegen gekommen. Der Grund dafür sind die Angriffe der vom Iran unterstützten Huthi-Rebellen im Jemen. Seit Herbst 2023 haben diese eine Reihe von Handelsschiffen im Roten Meer mit Raketen und Drohnen attackiert. Die Miliz sieht sich selbst als Teil der Widerstandsachse gegen Israel im Nahostkrieg. Die Huthi-Rebellen sagen auch deutlich, welche Länder und welche Schiffe unter welcher Flagge sie angreifen und welche nicht. Das taten sie unter anderem in einem mir vorliegenden Schreiben an zahlreiche weltweit tätige Schifffahrtsunternehmen.

Ich sage Ihnen dies, weil eine Schweizer Flagge viel zur Sicherheit der Handelsschiffe beiträgt, die unter ihr verkehren. Schiffe unter Schweizer Flagge sind weniger wahrscheinlich direkten Angriffen der Huthi und möglicherweise auch anderer Rebellen ausgesetzt, da die Schweiz am Regionalkonflikt im Nahen Osten nicht beteiligt ist und von den Huthi entsprechend eingestuft wird. Wenn die Schweiz aber Handelsschiffe zwingt, unter anderer Flagge zu fahren, dann spielen auch solche Schutzfunktionen nicht mehr.

Wenn wir also auf die Einführung einer Tonnagesteuer verzichten, dann wird die Schweiz innert Kürze keine Handelsschiffe unter Schweizer Flagge mehr auf den Weltmeeren haben. Das ist in der heutigen, sich weltweit verschärfenden Sicherheitslage keine gute Entwicklung. Wir geben also ein sicherheitspolitisches Pfand aus der Hand, wenn wir heute darauf verzichten, eine Detailberatung über die Einführung einer Tonnagesteuer zu führen. Das wäre aus der Perspektive, die derzeit weltweit und auch für die Schweiz an Bedeutung gewinnt, kein weiser Entscheid.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, der Minderheit Ettlin Erich zu folgen und einzutreten.

Burkart Thierry (RL, AG): Diese Vorlage ist ein "Chnorz". Das zeigt nur schon der Umstand, dass das Anliegen der Tonnage Tax nun mittlerweile seit bald neun Jahren Gegenstand von Diskussionen ist. Es fing mit der Frage an, ob es ein Teil der Unternehmenssteuerreform III sein sollte. Als es nicht Teil dieser Vorlage wurde, ging es so weiter, dass das Parlament den Bundesrat beauftragte, der – das darf man wahrscheinlich sagen – nie wirklich Feuer und Flamme für diese Sonderbesteuerung war.

Wir finden uns aber – das muss ich zugestehen, und der Minderheitssprecher hat es auch etwas angetönt – in einer etwas sonderbaren Situation wieder. Es ist eigentlich eine verkehrte Welt. Die Tonnage Tax ist nicht etwa etwas Exotisches, sie ist nicht etwa etwas Neues, und sie ist nicht etwa etwas Unübliches. In Europa kennen bereits 23 Staaten die Tonnage Tax. Diese wurde übrigens zuerst 1957 in Griechenland eingeführt. Später haben andere Länder nachgezogen, zum Beispiel Deutschland 1999 und das Vereinigte Königreich 2000. Es kamen auch Frankreich und andere Länder dazu, 2015 schliesslich dann Kroatien, 2017 Schweden, 2018 Portugal und 2020 Estland, insgesamt 23 europäische Staaten. Das ist in der Botschaft des Bundesrates nachzulesen. Dazu kommen andere Länder wie Indien, USA, Südafrika, Japan und China, die diese Besteuerung auch kennen.

Die Schweiz kennt sie nicht. Wir haben in den letzten Jahren vielfach erlebt, dass die Europäische Union auf die Schweiz Druck gemacht hat, um Steuerprivilegien abzuschaffen. Hier, worüber wir jetzt diskutieren, hätte man ein Steuerprivileg der Europäischen Union, das wir einführen könnten.

Dennoch beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zu folgen und aus zwei Gründen Nichteintreten zu beschliessen. Einerseits geht es um die finanzpolitischen Aspekte. Ich meine, die Äusserung des Minderheitssprechers ist etwas keck, wenn er sagt, es werde ganz sicher zu Steuermehreinnahmen kommen. Es ist unklar, wie die Tonnage Tax sich auf die Steuereinnahmen auswirkt. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass sich die Mindereinnahmen vermutlich in Grenzen halten werden und in einer dynamischen Betrachtung Mehreinnahmen allenfalls nicht auszuschliessen seien.

Allerdings ist klar – das war auch Gegenstand breiter Diskussionen in der Kommission –, dass die Daten dazu fehlen würden. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat in einem Zusatzbericht vom 29. Januar dieses Jahres zuhanden der WAK, basierend auf den tatsächlichen Gewinnsteuereinnahmen in den Jahren 2015 bis 2020, das Verlustpotenzial eingrenzen können. Das Problem ist, dass diese Daten, das wurde gesagt, ausgerechnet die Boomjahre 2021 und 2022 der Schifffahrtsbranche nicht enthalten. Es ist also offen, was das Ergebnis wäre, wenn man diese Daten abwarten würde. Man könnte zuwarten, aber ob es dann mehr Gewissheit gibt, ist ebenfalls unklar.

Es gibt zwei Möglichkeiten: Die Daten zeigen erstens, dass sich selbst in den Boomjahren die Steuereinnah-



men in Grenzen gehalten haben. Das lässt den Schluss zu, dass die Unternehmen die gewinnträchtigen Konzernaktivitäten heute eben in Ländern anfallen und besteuern lassen, wo sie von einer Tonnage Tax profitieren. In diesem Fall könnte man argumentieren, dass die Schweiz mit der Einführung einer Tonnage Tax Konzernaktivitäten in die Schweiz holen und so Mehreinnahmen generieren könnte. Die Daten zeigen zweitens, dass die Steuereinnahmen in den Boomjahren deutlich höher waren, woraus folgt, dass auch die Mindereinnahmen durch die Einführung der Tonnage Tax höher wären, als man bisher angenommen hat.

Das Ganze ist im Moment eine Blackbox. Die Einführung einer Tonnage Tax wäre folglich ein Experiment, und das ausgerechnet in einer Zeit, in der wir mit zwar nicht sehr knappen Bundesfinanzen, aber doch mit enormen Mehrausgaben vis-à-vis den nicht entsprechend wachsenden Mehreinnahmen konfrontiert sind, also mit einer grossen Herausforderung, was die Bundesfinanzen anbelangt. Wir sollten deshalb auf eine finanzpolitische Geisterfahrt verzichten.

Der zweite Grund betrifft die verfassungsrechtliche Frage, das wurde von der Sprecherin der Kommissionsmehrheit ausgeführt. In der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform (USR) III hat der Bundesrat klar gesagt, es fehle in der Schweiz eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage zur Förderung der Hochseeschifffahrt. In der vorliegenden Botschaft aus dem Jahr 2022 – die vorhin erwähnte Botschaft ist jene von 2015 zur USR III – kam der Bundesrat deshalb nach neuerlicher Prüfung der verfassungsrechtlichen Frage zum Schluss, dass die Tonnage Tax unter dem Strich mit Blick auf die fiskalischen und standortpolitischen Interessen vertretbar sei. Gleichzeitig hat er in der Botschaft aber ausgewiesen, dass das Bundesamt für Justiz weiterhin verfassungsrechtliche Bedenken habe. Es gab auch ein Gutachten von privater Seite, das zum Schluss kam, es sei verfassungsrechtlich konform. Aber schliesslich gilt es, das Urteil abzuwarten. Es ist ungewiss, wir wissen nicht, ob die Verfassungsgrundlage unter dem Aspekt des Gebots der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit genügend wäre.

AB 2024 S 245 / BO 2024 E 245

Diese zwei Punkte zeigen, dass es Unklarheiten gibt, welchen wir zum jetzigen Zeitpunkt nur insofern gerecht werden, als wir auf ein Experiment verzichten.

Noch eine letzte Bemerkung zu meinem Vorredner in Bezug auf die sicherheitspolitischen Aspekte: Ich kann grundsätzlich diesem Aspekt etwas abgewinnen, nur, meine ich, verkennt er in dieser Argumentation die Realität insofern, als natürlich die Tonnage Tax der Schweiz kein Privileg auf den Zugriff der entsprechenden Schiffe gibt. Es ist also kein sicherheitspolitisches Pfand, und die Schiffe fahren im Übrigen auch nicht unter Schweizer Flagge, sondern unter anderen Flaggen, wie zum Beispiel unter der Flagge Liberias.

Insofern mache ich Ihnen beliebt, auf dieses finanzpolitische und verfassungsrechtliche Abenteuer zum jetzigen Zeitpunkt zu verzichten. Ich möchte aber hier auch nicht ausschliessen, dass man auf dieses Anliegen zurückkommt, wenn allenfalls diese beiden Unklarheiten einmal geklärt werden können.

Germann Hannes (V, SH): Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und auf diese Vorlage einzutreten.

"Der Seeverkehrssektor unterliegt aufgrund seiner starken Volatilität und seines langen Konjunkturzyklus üblicherweise alternativen oder zusätzlichen Steuerregelungen in den Mitgliedstaaten. Um diese Politik nicht zu konterkarieren und es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, im Einklang mit der internationalen Praxis und den Vorschriften über staatliche Beihilfen dem Seeverkehrssektor weiterhin eine besondere steuerliche Behandlung zuteilwerden zu lassen, sollten daher Erträge aus dem Seeverkehr vom System ausgenommen werden." Was ich hier zitiert habe, ist die Richtlinie der Europäischen Union vom 14. Dezember 2022, Randziffer 17. Sie sehen also, es ist ein System, das international üblich ist, das einem globalen "level playing field" entspricht. Wenn wir nicht eintreten, verweigern wir eigentlich den in der Schweiz ansässigen Unternehmen, zu den gleichen Spielregeln auf den internationalen Verkehrswegen zu verkehren.

Damit die Schweizer Tonnage Tax überhaupt zur Anwendung kommen kann, ist die hiesige Ansässigkeit der Schifffahrtsunternehmen Voraussetzung – es ist eine Voraussetzung. Weiter setzt die Unterstellung unter die Tonnagesteuer voraus, dass die Flagge, unter der das Schiff fährt, mit den relevanten vier internationalen Seeverkehrsübereinkommen im Einklang steht. Auf diese Weise wird die Kompatibilität mit dem Abkommen über Handel und Dienstleistungen, also dem Gats-Abkommen, sichergestellt. Das scheint mir doch eine sehr wichtige Voraussetzung zu sein.

Nun, worum geht es eigentlich? Es geht um die Stärkung der Schweiz im maritimen Bereich; das ist eine Anforderung. Dann geht es um die Sicherstellung der Versorgung unseres Landes und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schweiz. Nun können Sie schon sagen, das sei nicht gegeben, oder die verfassungsmässigen Zweifel anbringen. In Artikel 102 der Bundesverfassung ist aber mindestens die Grundlage enthalten, die einst zum Aufbau der Schweizer Hochseeflotte geführt hat. Nun wissen Sie, dass uns das



Instrument der Bürgschaften am Schluss viele Schmerzen bereitet hat. Jetzt haben wir ein anderes, ein eleganteres System, das international abgestützt ist, das auch mit der OECD-Steuer übereinstimmt. Es ist auch damit kompatibel, dort haben wir uns ja auch angeschlossen.

Nun meine ich, dass das Ganze auch der künftigen maritimen Strategie unseres Landes entspricht, nämlich der Stärkung des internationalen Einflusses der Schweiz und der Sicherstellung der Landesversorgung. Ungeachtet der Binnenlage der Schweiz werden über 90 Prozent des internationalen Handelsvolumens der Schweiz auf dem Seeweg transportiert. Der Grad der Abhängigkeit der Schweiz vom Seeverkehr ist ähnlich hoch wie jener der Industrienation Deutschland. Im Krisenfall muss der Bund also auf eine Flotte unter Schweizer Flagge zählen können, um auch die Versorgung aufrechtzuerhalten.

Wenn Kollege Burkart, was mich sehr überrascht, von einer finanzpolitischen Geisterfahrt spricht, bei der doch gar niemand die finanziellen Auswirkungen richtig beziffern kann, dann spreche ich zu den Leuten, die nicht eintreten wollen, von einer wirtschaftspolitischen Geisterfahrt. Denn wenn die Unternehmen gar nicht mehr hier sind, dann zahlen sie auch die Steuern nicht mehr hier.

Die Branche, die Swiss Shipowners Association, erhofft sich von der Tonnagesteuer 3200 zusätzliche Arbeitsplätze und 180 Millionen Franken indirektes Steueraufkommen. Das gilt es den vagen Aussagen gegenüberzustellen. Wenn die Unternehmen nicht mehr hier sind, bleibt auch das Geld nicht hier und sind auch die Arbeitsplätze nicht hier. Wir verlieren also als Land sehr, sehr vieles, denn wir sind eine Exportnation par excellence. Das dürfen wir doch nicht vergessen, das sollten wir immer im Hinterkopf behalten.

Damit wir überhaupt über eine sinnvolle Umsetzung diskutieren können, sind wir darauf angewiesen, auf die Vorlage einzutreten, was ich Ihnen hiermit wärmstens ans Herz lege, und damit der Minderheit zu folgen.

Wicki Hans (RL, NW): Ich gehöre nicht zur Minderheit, aber als Präsident Ihrer WAK erlaube ich mir, Ihnen eine kurze Gesamtbetrachtung und einige Zusammenhänge sowie wichtige Konsequenzen dieses beantragten Nichteintretensentscheids darzulegen und diese auch etwas kritisch zu beleuchten.

1. Grundsätzlich muss man hier feststellen: Jedes politische Geschäft hat ein Zeitfenster, in dem es gut rauskommt oder eben abgelehnt wird. Dieses Geschäft zeigt uns einmal mehr auf, dass es nicht nur ein Zeitfenster braucht, sondern eben auch, dass es keine Blackbox braucht, wie es Kollege Burkart gesagt hat. Für dieses Geschäft hat sich das Zeitfenster anscheinend geschlossen, auch weil die finanztechnischen Fragen nicht beantwortet wurden. Ich möchte hier schon sagen: Sie wurden nicht beantwortet, es ist nicht so, dass sie nicht hätten beantwortet werden können. Ich bin überzeugt, man hätte sie beantworten können, aber sie wurden einfach nicht beantwortet.

Also gut, wir haben jetzt in der Kommission entschieden, nicht einzutreten. Die Frage einer Tonnagesteuer solle vielmehr in einer Gesamtbetrachtung, in einer Gesamtsteuerstrategie eingebettet werden. Wir müssen uns diesbezüglich einfach bewusst sein, dass wir diese Vorlage hier und heute behandeln, weil das Parlament 2016 genau umgekehrt entschieden hat, es brauche eine separate Vorlage. So steht es auch in der Botschaft zu diesem Geschäft, und ich erlaube mir, kurz daraus zu zitieren: "Im Rahmen der Beratungen zur Unternehmenssteuerreform III hatte das Parlament 2016 einen Entwurf an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, die Verfassungsgrundlage für eine Tonnagesteuer zu prüfen, die Formulierung der Gesetzesbestimmungen zu überarbeiten und anschliessend eine Vernehmlassung zum Vorentwurf durchzuführen. Mit der 2021 durchgeführten Vernehmlassung zur Einführung eines Bundesgesetzes über die Tonnagesteuer nahm der Bundesrat das genannte parlamentarische Anliegen auf. Die Rückmeldungen zum Vorentwurf waren bis auf wenige Ausnahmen positiv. Die überwiegende Mehrheit der Kantone, der bürgerlichen Parteien wie auch der gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und der übrigen Organisationen sprach sich für die Aufnahme dieses Instruments in das Schweizer Steuerrecht aus."

2. Der Bundesrat betont ja immer wieder, wie wichtig ihm die Wirtschaftspolitik sei und wie er versuche, sich für Unternehmen in der Schweiz einzusetzen, damit sie im internationalen Wettbewerb gleich lange Spiesse hätten. Die Tonnagesteuer ist einerseits dazu da, für die Seeschiffahrtsunternehmen im internationalen Wettbewerb gleich lange Spiesse zu schaffen, und andererseits auch dazu, dass wir keinen Standortnachteil erhalten. Der Bundesrat versucht aber auch immer wieder, OECD-konform zu sein. Aus diesem Grund haben wir auch Ja zur OECD-Mindestbesteuerung gesagt, die der Bundesrat ja auch bereits in Kraft gesetzt hat, obwohl dies nicht alle Staaten gemacht haben; der Minderheitssprecher hat dies sehr eindrücklich dargelegt. Als allereinzige Industrie klammert die OECD die Schiffahrtsindustrie aus dieser Mindeststeuer aus und gibt den Staaten eben auch die Möglichkeit, die Tonnagesteuer einzuführen. Wenn wir jetzt nicht eintreten, nutzen wir diese Chance nicht bzw. verwehren der Seeschiffahrtsindustrie eine OECD-konforme Anpassung im



Steuersystem. Meines Erachtens ist dies etwas befremdlich für einen Staat, der sonst alles macht, um EU- und OECD-konform zu sein, und alle möglichen Register zur Generierung von Standortvorteilen zieht.

3. Am 2. Juni 2023 verabschiedete der Bundesrat eine maritime Strategie mit hochgesteckten Zielen. Diese maritime Strategie zielt unter anderem darauf ab, die guten Rahmenbedingungen für die maritime Wirtschaft beizubehalten. Ferner will der Bundesrat mit der Strategie eine attraktive und kompetitive Schweizer Flagge mit zuverlässigen regulatorischen Rahmenbedingungen schaffen und sich in verschiedenen internationalen Gremien verstärkt für die Achtung und Weiterentwicklung des Völkerrechts im maritimen Bereich und im Rahmen der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) sowie für ein Netto-null-Klimaziel für die globale Seeschiffahrt bis 2050 einsetzen. Das wird dann wohl kaum zum Tragen kommen. Denn wenn wir heute nicht auf die Vorlage eintreten, gibt es in Kürze auch keine Handelsschiffe unter Schweizer Flagge mehr. Die eben zitierte Strategie des Bundesrates wäre damit bereits auf der ganzen Linie gescheitert. Mit Verlaub, ohne Handelsschiffe unter Schweizer Flagge wird die Schweiz in internationalen Gremien und Organisationen im maritimen Bereich keine Rolle mehr spielen und bedeutungslos werden. Was heute nur ansatzweise vorhanden ist, würde weiter geschwächt.

4. Wir stehen heute – Sie haben es von verschiedenen Vorrednern ebenfalls gehört – geopolitisch, sicherheitspolitisch, aber auch versorgungstechnisch vor ganz anderen Herausforderungen als noch vor ein paar Jahren. Es ist hinlänglich bekannt, und die Erfahrungen aus der Pandemie haben es uns auch bewiesen, dass der Seeweg in Krisen- oder gar in Kriegszeiten der sicherste Transportweg ist. Die seit dem Ende der Pandemie neu oder wieder ausbrechenden Konflikte und Kriege zeigen konkret, wie wichtig es für die Versorgungslage eines Landes ist, auch auf Handelsschiffe zurückgreifen zu können. Dabei wird zunehmend bedeutsam, auf Handelsschiffe unter der richtigen Flagge zurückgreifen zu können, also unter einer Flagge, die nicht als Konfliktpartei gesehen wird. Bestenfalls ist das eben die Schweizer Flagge.

Aber das ist hier natürlich auch ein Problem. Meistens fahren diese Schiffe eben nicht unter Schweizer, sondern unter anderen Flaggen. Die Schweiz sollte also aus sicherheitspolitischen und versorgungstechnischen Gründen grösstes Interesse daran haben, gute Partnerschaften im Bereich der Versorgung via Handelsschiffe unter Schweizer Flagge aufzubauen. Wenn es aber wegen des Fehlens entsprechender Anreize keine Schweizer Flagge mehr geben wird, dann wird die Schweiz im Krisenfall auch nicht auf solche Beziehungen zurückgreifen können.

Als Fazit darf ich folgende Feststellungen machen: Mit einem Nichteintreten schaffen wir ein Ungleichgewicht für Schweizer Schifffahrtsunternehmen im internationalen Wettbewerb. So dürfte es uns nicht erstaunen, dass sich die Unternehmen bereits nach anderen Standorten umschauen. Das kann gewollt und auch richtig sein, aber dann sollten wir doch bitte ehrlich sein und auch die maritime Strategie des Bundesrates ablehnen. Das ist nun wirklich etwas sehr viel an Heuchelei. Ohne Schweizer Schifffahrtsunternehmen verlieren wir an Einfluss in internationalen Gremien und enttäuschen die Verantwortlichen dieser Organisationen. Dass wir uns damit Freunde machen, sei es in der EU oder der OECD, die uns in den zukünftigen Verhandlungen mit diversen Organisationen unterstützen, ist wohl kaum anzunehmen. Seien wir dann also nicht erstaunt, wenn wir verhandlungstechnisch auch weiterhin mit eher kurzen Hosen dastehen.

In der nächsten Krise soll dann bitte niemand kommen und den Bundesrat auffordern, rasch Transportkapazitäten auf dem Seeweg sicherzustellen; das wird dann auch langfristig nicht gehen. Politiker und Medien mögen ja vergesslich sein, aber die enttäuschten Verantwortlichen der Schifffahrtsunternehmen, die nun die Schweiz verlassen werden, sind es nicht – darauf können Sie sich verlassen.

Bischof Pirmin (M-E, SO): Eigentlich sprechen wir hier über eine Vorlage aus dem steuerpolitischen Mittelalter. Wir sprechen allen Ernstes nicht nur darüber, dass wir eine Branche steuerpolitisch herauschneiden und anders behandeln. Wir sprechen ernsthaft darüber, dass wir eine Branche nicht etwa nach den Gewinnen besteuern, sondern nach den Ladekapazitäten ihrer Schiffe. Wenn wir das konsequent durchziehen, würde das heissen, dass wir dann künftig die Schweizer Detailhandelskonzerne nicht etwa nach ihren Gewinnen besteuern würden, sondern nach der Grösse ihrer Läden, nach den Ladenflächen. Oder die Schweizer Lastwagentransporteur würden nach der Anzahl der Lastwagen besteuert und nicht mehr nach dem Gewinn. Das kann ja wohl steuerpolitisch nicht Ihr Ernst sein.

Nun ist gesagt worden, 21 europäische Staaten hätten dieses System ja auch – das stimmt –, deshalb sollten wir das auch machen. Die Schweiz ist hier in einer speziellen Situation. Sicherheitspolitisch, Kollege Salzmann, kann man sich schon überlegen, ob das Vor- oder Nachteile bringen würde. Tatsache ist: Sie sprechen von den Schiffen unter Schweizer Flagge. Das wäre möglich gewesen. Man hätte in dieses Gesetz das sogenannte Flaggenerfordernis einbauen können, welches beinhaltet, dass die steuerbegünstigten Firmen verpflichtet sind – so war es einmal angedacht –, 60 Prozent ihrer Schiffe unter Schweizer oder EU-Flagge fahren zu lassen.



Auf Wunsch der Branche hat man das gestrichen, und der Bundesrat hat das in der Vorlage nicht mehr drin. Wir sprechen also nicht von Schweizer Schiffen und nicht von der Schweizer Flagge. Wir sprechen aber über steuerliche Auswirkungen.

Nun ist in der Vorlage von, ich sage es mal so, lächerlichen 10 Millionen Franken die Rede. Ob wir diese haben oder nicht haben, darüber müssen wir hier nicht einen Morgen lang diskutieren. Aber es geht nicht um die 10 Millionen Franken. Die Kommissionssprecherin hat es gesagt: Auch nach zweimaliger Aufforderung ist es dem Bundesrat nicht gelungen, auch nur annäherungsweise zu sagen, welche steuerpolitischen Konsequenzen dies haben würde – nicht einmal annäherungsweise!

Nun betrifft die Vorlage auf den ersten Blick die schweizerischen Schifffahrtsunternehmen, die Hochseeschifffahrtsunternehmen. Da müssen wir auch ehrlich sein: Sie betrifft im Wesentlichen ein einziges Unternehmen, das weltgrösste Schifffahrtsunternehmen. Dieses hat den grössten Teil der Schiffe, von denen wir hier sprechen, unter seiner Obhut. Wie hoch da die Gewinne ausfallen würden, das wissen wir alle nicht; das Unternehmen ist nicht kotiert und weist auch die Gewinne nicht aus. Der zweitgrösste Konzern in diesem Bereich ist ein dänisches Unternehmen, die Maersk-Gruppe. Diese ist kotiert, sie weist die Gewinne aus. Die letzten verfügbaren Zahlen gehen von einem Jahresgewinn nicht von 10 Millionen, sondern von 16 Milliarden aus. Das ist ungefähr die Grössenordnung, von der wir allein im Bereich des betroffenen Unternehmens sprechen. Die Steuerzahlen hier in der Schweiz haben also einen rein symbolischen Charakter.

Die Schweiz hatte die Schifffahrtsindustrie steuerlich einmal massiv begünstigt. Unter internationalem Druck musste die Schweiz diese Vergünstigungen aber abschaffen, und seit 2020 gelten die Privilegien nicht mehr. Folge: Kein einziges dieser Unternehmen hat die Schweiz verlassen – kein einziges.

Ich habe jetzt erst von den reinen Schifffahrtsunternehmen gesprochen. Aber der Bundesrat weist zu Recht darauf hin, dass nicht nur die Schifffahrtsunternehmen, sondern eben möglicherweise auch die Rohstofffirmen betroffen sind. Diese hingegen sind nun in der Schweiz ein erheblicher Gewinnsteuerlieferant, wenn ich den Begriff so verwenden darf. Der Bundesrat hat hierzu gesagt: "Indirekt können Rohstoffhandelsfirmen trotzdem von der Tonnagesteuer profitieren, wenn vermehrt in den maritimen Transport von Rohwaren investiert wird." Das heisst, die Gewinnaufteilung, die gemacht werden könnte, wenn wir die Tonnage Tax einführen, basiert auf einer rein buchhalterischen Ebene. Wenn ich ein Rohstoffhandelskonzern bin, werde ich künftig schauen, dass ich den Grossteil meiner Gewinne mit der Seeschifffahrt erziele. Das dürfte buchhalterisch nicht so wahnsinnig schwierig sein. Oder wiederum, wie es der Bundesrat formuliert hat: "Dies könnte ein gewisses Potenzial zur Steueroptimierung

AB 2024 S 247 / BO 2024 E 247

eröffnen, wobei die Grössenordnung dieses Effekts unklar ist." Das war ein Zitat aus der Botschaft, Seite 36. Ich halte es hier mit der "NZZ", die wahrscheinlich unverdächtig ist, wenn man auf wirtschafts- und steuerpolitische Sauberkeit geht. Ich zitiere einen entsprechenden langen Bericht vom 21. Februar 2023: "Politisch ist die Sache toxisch: Das geplante Steuerprivileg widerspricht der Steuerlogik, es lässt sich im breiten Publikum kaum überzeugend erklären, die anvisierte Branche hat in jüngster Zeit sehr hohe Gewinne produziert, und zu den Profiteuren gehört mit den Rohstoffhändlern (die zum Teil eigene Schiffe haben) auch ein Sektor, der hohe Gewinne mit schlechtem Image kombiniert."

Ich bitte Sie, auf die Vorlage nicht einzutreten und der Mehrheit zu folgen.

Broulis Pascal (RL, VD): Un département des finances a également pour rôle d'examiner les conséquences financières d'un projet. Je suis un peu surpris de voir que l'on est incapable de pouvoir les chiffrer. Je remercie M. Sommaruga d'avoir relevé qu'il demandait une étude au Département fédéral des finances.

On entrera dans une période de crise économique, qu'on le veuille ou non, de crise des finances publiques. On devra trouver des recettes supplémentaires ou économiser. Aujourd'hui, je sais que si nous rejetons l'entrée en matière, nous nous coupons d'une pratique. Ce qui fait la force d'un Etat démocratique, tout d'abord, c'est son impôt, puisque l'impôt permet de financer des prestations. Je parle souvent de la main des impôts qui finance celle des prestations, mais quand on n'a pas l'outil pour fiscaliser?

On vient de sortir d'une harmonisation à l'échelle internationale avec un taux de 15 pour cent. On sait qu'à l'échelle internationale, des pratiques fiscales sont utiles; ici, on parle de la taxe au tonnage. Pour quelles raisons cette taxe au tonnage existe-t-elle? Tout d'abord, il faut savoir qu'un bateau qui quitte un port paye un impôt, une taxe, dans le port de départ. Il arrive généralement dans un autre port. C'est pour cela que les Chinois ont acheté des ports, par exemple, en Grèce. Ils savent qu'avec un port, on contrôle le pays. Toutes les marchandises qui rentrent sont contrôlées par le pays. Les Chinois ne sont donc pas bêtes. S'ils ont investi dans les ports, c'est afin de contrôler et, donc, pouvoir taxer les marchandises qui rentrent implicitement dans



le pays.

Quand un bateau navigue d'un endroit à un autre, souvent, il n'est pas fiscalisé, parce qu'il est dans les eaux internationales. La taxe au tonnage s'inscrit dans une logique de fiscalisation. Si, aujourd'hui, on n'entre pas en matière sur ce projet, cela signifie qu'on se coupe, nous les Suisses, d'un modèle qui permet, en quelque sorte, de capter une création de richesse implicite.

On peut fixer des critères environnementaux, Monsieur Sommaruga; je ne suis pas contre cela. D'autant plus qu'aujourd'hui, dans le domaine du tonnage, nous avons des hautes écoles en Suisse, des EPF, des écoles professionnelles qui font aussi de la recherche appliquée; on pourrait très bien leur demander de travailler avec ces armateurs et ces négociants pour modifier la pratique de ces bateaux, leur pollution et autres.

On peut fixer des critères sur le plan de la fiscalisation, tout comme on peut aussi fixer des critères sociaux dans le domaine de la fiscalisation, et les contrôler. Cela ne pose aucune difficulté.

J'ai été un peu surpris, en écoutant certains d'entre vous. Il est vrai qu'il s'agit d'une spécificité plutôt romande. Très bien, mais s'il s'agissait d'un projet qui concernait Zurich ou d'autres cantons alémaniques, aurait-on aussi refusé? Cela m'étonne aujourd'hui. Il est vrai que les cantons de Genève, Vaud, Fribourg aussi et certains cantons alémaniques ont des entreprises qui sont liées à cette fiscalité. Si l'on se coupe de cette pratique, cela signifie que l'on perd, en quelque sorte, des rentrées fiscales qui seront fort utiles pour la Suisse.

Je vous encourage à entrer en matière sur ce projet, quitte à le renvoyer au Conseil fédéral – et je sais que cela a été proposé en commission, mais que cela a été refusé – pour que nous puissions continuer à examiner le domaine du "shipping", qui est en pleine évolution. On sait que, de toute façon, nous ne pourrions pas fermer les frontières et que les bateaux seront utiles pour déplacer des marchandises d'un point A à un point B, sauf à se réindustrialiser et à produire directement chez nous, ce qui me semble difficile aujourd'hui.

Je termine en relevant que ce qui fait la force d'un Etat, ce n'est pas la pensée unique en matière de fiscalité, c'est sa diversité fiscale: plus il y a d'impôts différents, plus il y a de pratiques différentes et mieux l'impôt pourra être appliqué et trouver sa destinée, celle de financer les prestations publiques.

Quand un Etat démocratique commence à se concentrer sur plus qu'un seul modèle de fiscalité, les gens commencent à contourner celui-ci. Prenons l'exemple de la TVA: le Français qui l'a inventée, il y a à peu près 50 ans, a dit de ne pas dépasser le taux de 10 pour cent de TVA, car au-delà, les gens commenceront à contourner la TVA, parce qu'elle devient confiscatoire. Le taux moyen de TVA en Europe est de 21 pour cent. Dans combien de pays y a-t-il de la triche au niveau de la TVA? Quand vous avez une répartition équilibrée sur l'impôt sur le revenu, sur le capital, sur les pratiques fiscales différenciées, sur l'impôt sur la fortune, que la Suisse pratique, à l'inverse de beaucoup de pays européens qui n'ont plus d'impôt sur la fortune, cela donne une harmonie au niveau des impôts.

Aujourd'hui, ce qui vous est demandé, c'est d'entrer en matière sur ce projet, de pouvoir l'examiner.

Après, pourquoi pas? Je suis totalement favorable à l'agréments de conditions qui touchent à l'environnement, aux normes sociales, que l'on puisse aussi réfléchir, que l'on puisse aussi être exemplaire, d'autant plus que la Suisse est un petit microcosme d'entreprises. Autour de ces entreprises, vous avez des banques qui travaillent, vous avez de l'ingénierie financière, vous avez des jeunes qui sont dans les hautes écoles, qui cherchent également une destinée. Voilà donc pourquoi je considère que c'est un outil de travail. C'est un impôt parmi d'autres impôts, pratiqué par 21 pays européens. Dommage que l'on se coupe de cette possibilité, d'autant plus que, ces prochains mois, ces prochaines années, on cherchera de l'argent afin de financer les prestations. Je vous encourage à entrer en matière et à soutenir la proposition de la minorité de la commission.

Salzmann Werner (V, BE): Besten Dank, Herr Bischof, für Ihr Votum. Das spricht genau dafür, dass wir jetzt eintreten und dieses Flaggenerfordernis einbringen. Das ist genau das, was wir tun müssen.

Zum zweiten Punkt, zur Verfassungsmässigkeit: Ich bin auch dafür, dass die Verfassungsmässigkeit gewahrt wird. Aber ich erinnere alle jene, die jetzt davon gesprochen haben, an Fabi. Wir haben Tausenden von Schweizerbürgern die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit weggenommen, indem wir die Fahrkosten gekürzt haben.

Sommaruga Carlo (S, GE): Très brièvement, j'aimerais réagir aux propos de notre collègue Hans Wicki, à propos de la cohérence entre cette discussion sur la taxe au tonnage et la stratégie maritime. Je rappelle que, dans la stratégie maritime approuvée par le Conseil fédéral au mois de juin 2023, un chapitre sur l'économie maritime figure effectivement, et il est indiqué, dans les objectifs, le maintien d'une fiscalité attrayante. C'est vrai. Toutefois, que dit exactement le Conseil fédéral à l'objectif B2.1, "Maintien d'une fiscalité attrayante"? "Conserver et étoffer le réseau des conventions contre les doubles impositions et éventuellement introduire la taxe au tonnage." En d'autres termes, la taxe au tonnage n'est pas un impératif sous l'angle de la stratégie



maritime.

En ce qui concerne le pavillon suisse, il est vrai que le Conseil fédéral, dans sa stratégie, souhaite moderniser le pavillon suisse et fixe toute une série d'éléments pour le faire. Toutefois, on attend toujours que le Conseil fédéral vienne avec la modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse. On s'étonne, si c'était tellement important, qu'il ne le fasse pas aussi rapidement et que l'on n'en soit pas déjà saisi à ce moment, en parallèle avec cette proposition sur la taxe au tonnage.

AB 2024 S 248 / BO 2024 E 248

Poggia Mauro (V, GE): Je vous demande évidemment de soutenir la proposition de la minorité de la commission. J'ai le sentiment que, petit à petit, une vision politique court-termiste finit par avoir raison de notre clairvoyance, qui a fait la force de notre pays et de notre économie. Cette économie nous permet d'avoir des moyens de mener une politique sociale dont certains se considèrent sans doute comme meilleurs porteurs que d'autres. Cette force de notre économie ne peut évidemment pas se satisfaire de calculs d'épicier, de calculs de rentabilité des prochaines années. C'est à long terme que nous devons voir pour les générations futures. C'est la capacité de résister à une concurrence internationale de plus en plus forte. Vous le savez: Dubaï, Singapour, Londres, pour ne citer qu'eux, nous observent. Je les imagine nous observer avec le sourire, puisque, finalement, nous sommes en train d'imaginer nous tirer une balle dans le pied afin de permettre à ces places financières de récupérer ce que nous ne voulons pas. Mais nous ne le voulons pas en employant la forme; la forme, c'est-à-dire maintenir une orthodoxie de fiscalité. Or, comme l'a dit très justement notre collègue Broulis, nous devons aussi avoir un pragmatisme en matière de fiscalité et regarder ce qui se fait ailleurs.

Le 2 juin de l'année dernière, il y a moins d'une année, notre Conseil fédéral a adopté la première stratégie maritime suisse, ce qui était une première. Selon le vote qui sera prononcé ici, ce sera une stratégie de bateaux gonflables. Je pense qu'aujourd'hui nous devons avoir le courage de donner à la Suisse les moyens de poursuivre une politique efficace en matière d'économie, avec l'imagination et l'agilité nécessaires pour, précisément, résister à cette concurrence internationale.

On l'a dit: 21 pays, les plus importants dans le domaine du commerce maritime, ont abordé la question de la taxe au tonnage. Il en va de l'attractivité de la place suisse et de l'attractivité du pavillon suisse; ce sont des milliers de places de travail, ce sont des millions d'impôts qui seraient versés à la Suisse, qui nous permettraient de mener nos politiques publiques, que nous mettrions en péril. Il ne s'agit pas simplement de faire une comparaison entre la fiscalité actuelle et ce que serait la fiscalité si la taxe au tonnage était adoptée. C'est aussi imaginer quelle serait la perte pour notre pays si les acteurs économiques, qui sont chez nous, décidaient d'aller ailleurs ou si ceux qui voudraient venir chez nous décidaient d'aller ailleurs. Cela, nous n'en savons rien, mais nous avons déjà fait cet exercice en d'autres occasions, notamment lors de la réforme de l'imposition des entreprises. Je dois dire que le résultat de la clairvoyance helvétique a porté ses fruits: il suffit de regarder les résultats. A cela s'ajoute évidemment le fait que garder ces entreprises ici permettra aussi, le cas échéant, d'imposer des conditions en matière de climat, alors qu'évidemment si ces entreprises s'en allaient sous des cieux plus exotiques, nous n'aurions aucune influence sur ce type d'élément.

c'est la raison pour laquelle je vous demande instamment de soutenir la proposition de la minorité et d'entrer en matière.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich danke Ihnen herzlich für die intensive Debatte und für den Meinungsaustausch, dies auch vor dem Hintergrund, dass die Vorlage, die wir heute hier beraten, ja auf Ihren Wunsch hin entstanden ist. Sie haben damals, 2016, dem Bundesrat den Auftrag erteilt, eine solche Vorlage auszuarbeiten. Davor hatte der Bundesrat in seiner Botschaft zur Unternehmenssteuerreform III – das war 2015 – aus verfassungsrechtlichen Bedenken davon abgesehen, ein solches Instrument in der Schweizer Steuergesetzgebung einzuführen.

Wie Sie wissen, und das hat die Debatte vorhin gezeigt, stellen sich in diesem Geschäft verschiedene Fragen. Sie sind verfassungsrechtlicher Natur, finanzieller Natur und politischer Natur. Wir haben auch gehört, dass sich diese Fragen einfach nicht abschliessend klären lassen. Es gibt nicht schwarz oder weiss. Die Abwägung dieser Aspekte obliegt Ihnen.

Dennoch möchte ich gerne ein paar Bemerkungen zu dieser Vorlage machen, zuerst dazu, worum es geht, und dann, was die Vorteile der Vorlage sind und welche Fragen sich stellen.

Die Seeschifffahrt ist für die Weltwirtschaft von zentraler Bedeutung. Rund 90 Prozent aller weltweit hergestellten Güter werden heute mindestens einmal über die Weltmeere transportiert, das gilt auch für die Güter der Schweiz. 2019 sind im interkontinentalen Aussenhandel 94 Prozent der importierten und 92 Prozent der



exportierten Volumen mit Seeschiffen transportiert worden. Die maritime Wirtschaft steht im Zentrum globaler Wertschöpfungsketten, von denen eben auch die Schweizer Konsumenten und Konsumentinnen und die Industrie abhängig sind.

Die Schweiz hat somit grundsätzlich ein Interesse daran, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den maritimen Sektor zu stärken. Gemessen an der Tonnage belegen die in der Schweiz ansässigen Seeschiffahrtsunternehmen weltweit Platz 9, in Europa sogar Platz 4. Grösser sind in diesem Kontext einzig die Seeschiffahrtsunternehmen in Griechenland, Dänemark und Deutschland.

Die Seeverkehrsaktivitäten wurden von der globalen Mindestbesteuerung der OECD und der G-20 ausgenommen. Das zeigt den internationalen Stellenwert dieser Branche und natürlich auch die Interessen gewisser Staaten, die hier stark vertreten sind.

Es gibt im Bereich der Seeschiffahrt unterschiedliche Arten von Steuervergünstigungen. Das mit Abstand bedeutendste Förderinstrument ist die Tonnagesteuer, über die wir eben heute sprechen. Es wurde bereits gesagt: Sie ist in 21 EU-Staaten gebräuchlich. Konzeptionell kommt die Tonnagesteuer einer alternativen Methode zur Ermittlung der Gewinnsteuer gleich. Die Bemessungsgrundlage, das haben wir gehört, ist aber dabei nicht der effektiv erwirtschaftete Gewinn oder Verlust, sondern die pauschal mit der Nettoraumzahl errechnete Ladekapazität des Seeschiffes pro Betriebstag. Der so ermittelte Tonnagegewinn wird anschliessend zum ordentlichen Gewinnsteuersatz besteuert.

Die Bemühungen um die Einführung einer Schweizer Tonnagesteuer haben eine lange Vorgeschichte; ich habe das bereits eingangs erwähnt. Die Forderung tauchte 2014 in der Vernehmlassung der damaligen Unternehmenssteuerreform III auf. Der Bundesrat verzichtete im Jahr 2015 jedoch in der Botschaft zur USR III aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken auf die Einführung dieses Instruments. Das Vorhaben wurde dann aber in der Frühjahrssession 2016 vom Nationalrat in die Unternehmenssteuerreform III aufgenommen. Der Ständerat hingegen wies die als Entwurf 3 betitelten Tonnagesteuerbestimmungen an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, die Verfassungsgrundlage zu prüfen – Sie sehen also, dass wir uns in dieser Frage etwas im Kreis drehen –, die Formulierung der Gesetzesbestimmungen zu überarbeiten und anschliessend bei den Kantonen und den interessierten Kreisen eine Vernehmlassung zum Vorentwurf durchzuführen. Der Nationalrat schloss sich dieser Sichtweise an.

Ich kann mich erinnern – ich sehe einige ehemalige Kollegen –, dass ich zu jenem Zeitpunkt selbst in der WAK war. Und ja, das war ein etwas heisses Eisen. Man hat die Tonnagesteuer dann aus der USR III herausgenommen, die ja dann auch gescheitert ist, und hat gehofft – wie es in der Politik manchmal ist und wie es auch tatsächlich manchmal ist –, dass sich das Problem von selbst löst. Aber es ist eben nicht so, dass sich jedes Problem von selbst löst, sondern es kommen dann halt manchmal, wie jetzt hier, die gleichen Fragen wieder auf den Tisch. Nun, mit der Verabschiedung der Botschaft zum Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen am 4. Mai 2022 hat der Bundesrat den parlamentarischen Auftrag erfüllt, den Sie uns gegeben hatten.

Was spricht für die Vorlage? Das geltende Steuerrecht kennt keine besonderen Regelungen für die maritime Schifffahrt. Mit dem Inkrafttreten der letzten Unternehmenssteuerreform (STAF) sind die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften per 1. Januar 2020 abgeschafft worden. Schifffahrtsunternehmen, die bisher in den Genuss von solchen kantonalen Steuerregeln kamen, werden ordentlich besteuert. Hier gibt es noch einen Vorbehalt bzw. eine Übergangsregelung, die bis längstens Ende 2024 in Kraft sein wird. Vor diesem Hintergrund hat die Einführung einer Schweizer Tonnagesteuer für die betroffene Seeschiffahrtsbranche einen besonderen Stellenwert erhalten.

AB 2024 S 249 / BO 2024 E 249

Politisch ist die Vorlage bekanntlich sehr umstritten. Frau Ständerätin Moser hat darauf hingewiesen, dass das Abstimmungsergebnis auch im Nationalrat relativ knapp war. Die Vorlage – ich habe das ausgeführt – wurde immer wieder verschoben. Im Zentrum der Debatte stehen seit jeher zwei Fragen, nämlich einerseits die Frage nach den finanziellen Auswirkungen, andererseits die Frage nach der verfassungsrechtlichen Grundlage. Ich möchte mich vor allem ausführlich zur Frage nach den finanziellen Auswirkungen der Einführung einer Tonnagesteuer in der Schweiz äussern, weil hier seit der Beratung im Nationalrat auf Wunsch Ihrer Kommission weitere Abklärungen durch die Steuerverwaltung stattgefunden haben.

In der Botschaft hatte der Bundesrat zu den finanziellen Auswirkungen Folgendes festgehalten: "Unter Berücksichtigung der zu erwartenden positiven Effekte auf den Wirtschaftsstandort Schweiz dürften allfällige Mindereinnahmen gering ausfallen." Dieser Befund hat auch nach der nochmaligen vertieften Überprüfung durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) Bestand. Allerdings sind Aussagen im Indikativ weiterhin nicht möglich. Die ESTV hat für die in der Schweiz ansässigen Reedereien festgestellt, dass die Einnahmen aus



der direkten Bundessteuer der Jahre 2015 bis 2020 die Grenze von insgesamt 10 Millionen Franken jeweils nicht überstiegen. Das heisst, selbst wenn sämtliche von diesen Unternehmen betriebenen Seeschiffe der Schweizer Tonnagesteuer unterstellt würden, hätten bei diesen Unternehmen Mindereinnahmen von 10 Millionen Franken in diesen Jahren die Obergrenze gebildet. Für die kantonalen und kommunalen Gewinnsteuern dürften sich die Einnahmen in der gleichen Grössenordnung bewegen wie die für die direkte Bundessteuer. Nun muss man einräumen, dass die Jahre 2015 bis 2020 nicht gerade die besten für die Seeschifffahrt waren. Auf sie folgten mit 2021 und 2022 zwei regelrechte Boomjahre, in denen manche Reedereien Gewinne in Milliardenhöhe gemacht haben. Steuerdaten für diese Jahre werden aber erst im Herbst 2024 oder erst im Folgejahr, also im Herbst 2025, vorliegen. Darum ist es zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, gesicherte Aussagen zu den steuerlichen Auswirkungen dieser Boomjahre zu machen.

Wir wissen heute auch nicht, inwieweit die deutlich höheren Gewinne der Unternehmensgruppen überhaupt in deren Gesellschaften in der Schweiz angefallen sind. Wir sprechen ja hier von Konzernen, die Gesellschaften im Ausland haben und die Gesellschaften in der Schweiz haben. Möglicherweise sind auch Gewinne in den Gesellschaften im Ausland angefallen, wo die Unternehmen schon heute der Tonnagebesteuerung unterstehen. Je nachdem, wo diese Gewinne eben anfallen und besteuert werden, ist es möglich, dass in den beiden genannten Jahren diese Kategorie der Seeschifffahrt die Grenze der Steuereinnahmen von 10 Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer gar nicht oder eben weniger stark überschritten hat.

Zugleich ist es natürlich möglich, dass dank den in der Schweiz ansässigen Unternehmensgruppen, die heute über ausländische Gruppengesellschaften Seeverkehrstätigkeiten ausüben, mit der Einführung einer Schweizer Tonnagesteuer Mehreinnahmen generiert werden, nämlich dann, wenn diese Unternehmensgruppen bisher im Ausland angesiedelte Unternehmensfunktionen in die Schweiz verlagern würden. Allerdings können wir auch die Grössenordnung dieses Effekts nicht quantifizieren. Diese Diskussion ist episch, und ich möchte mich hier auch etwas gegen den Vorwurf wehren, die Steuerverwaltung habe das eben nicht richtig abklären können. Sie wissen, das ist ein Evergreen: Bei vielen Steuervorlagen ist es einfach schwierig, die exakten Daten zu erheben, weil wir die Daten von den Kantonen teilweise einfach nicht haben. Hier ist es schwierig, weil beispielsweise ein Modell vorgesehen ist, das man wählen kann, aber nicht wählen muss, weil man aus einem solchen Steuermodell wieder aussteigen und dann wieder einsteigen kann. Das ist nicht ganz einfach. Dann – ich habe es ausgeführt – wurden hier eben vor allem die schwachen Ertragsjahre in die Berechnung einbezogen, und die starken Ertragsjahre dürften erst kommen. Deshalb ist es relativ schwierig, dies zu schätzen. Ich habe in der Kommission gesagt, das komme mir vor wie bei der Lottoziehung, wo man jeweils sagt, alle Angaben erfolgten ohne Gewähr – hier muss ich das einfach auch sagen. Es ist nicht möglich, diese Frage ganz präzise zu beantworten.

Der zweite zentrale Punkt bei dieser Vorlage ist die Frage der Verfassungsmässigkeit. Die Einschätzung des Bundesrates fiel in der Botschaft durchaus kritisch aus. Daran hat sich seit 2014 eigentlich nichts geändert. Es hat im Hinblick auf die Erarbeitung dieser Vorlage jetzt einfach eine politische Gesamtwürdigung stattgefunden. Der Bundesrat sagt, dass die Vorlage mit Blick auf die Wirtschaftsinteressen unseres Landes wohl verfassungsrechtlich vertretbar wäre.

Ich meine, gerade der Ständerat ist ja eigentlich die Kammer, die für sich zu Recht immer in Anspruch nimmt, die Hüterin der Verfassung zu sein. Wir haben keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich schaue Ständerat Engler an und beginne, sie mir angesichts gewisser Grenzüberschreitungen, die sich einstellen könnten, manchmal auch schon fast zu wünschen – aber das einmal beiseite. Es ist auch Ihre Aufgabe, diese Frage hier zu beantworten. Sie wird in der Schweiz politisch eingeschätzt, und ich überlasse dieses Urteil Ihnen.

Ich komme zum Fazit und halte fest: Mit der Einführung der Tonnagesteuer könnte ein Standortnachteil für die Seeschifffahrtsunternehmen beseitigt werden. Das kann international zu einer erhöhten wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der hochmobilen Schifffahrtsgesellschaften und damit auch zu einer Steigerung der Anzahl Unternehmensansiedlungen in der Schweiz führen. Zugleich müssen wir anerkennen, dass wir heute nicht über eine ausreichende Datengrundlage verfügen, die es uns erlauben würde, wirklich zuverlässige Schätzungen zu den möglichen Minder- und Mehreinnahmen zu machen.

Der Bundesrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Ich verweise aber noch einmal darauf, dass wir hier einen Auftrag des Parlamentes erfüllen, und ich wiederhole das, was ich vorhin gesagt habe: Es geht darum, dass Sie eine politische, finanzielle und rechtliche Güterabwägung vornehmen, und der Bundesrat überlässt diese Ihnen.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Ettlin Erich auf Eintreten ab.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2024 • Zwölfte Sitzung • 14.03.24 • 08h15 • 22.035
Conseil des Etats • Session de printemps 2024 • Douzième séance • 14.03.24 • 08h15 • 22.035



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.035/6413)

Für Eintreten ... 15 Stimmen

Dagegen ... 29 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Nationalrat.

AB 2024 S 250 / BO 2024 E 250

