



22.035

## **Tonnagesteuer auf Seeschiffen. Bundesgesetz**

### **Taxe au tonnage applicable aux navires de mer. Loi fédérale**

*Differenzen – Divergences*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.05.24 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

#### *Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
(= Nichteintreten)

#### *Antrag der Minderheit*

(Amaudruz, Aeschi Thomas, Buffat, Burgherr, Feller, Hess Erich, Hübscher, Pamini, Tuena)  
Festhalten  
(= Eintreten)

#### *Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
(= Ne pas entrer en matière)

#### *Proposition de la minorité*

(Amaudruz, Aeschi Thomas, Buffat, Burgherr, Feller, Hess Erich, Hübscher, Pamini, Tuena)  
Maintenir  
(= Entrer en matière)

**Michaud Gigon** Sophie (G, VD), pour la commission: Cet objet traite de la taxe au tonnage pour les navires de mer. Le projet de loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III contenait le mandat pour le Conseil fédéral d'élaborer un projet pour le secteur maritime de taxe au tonnage qui impose une entreprise sur la capacité de chargement du navire, si c'est plus avantageux pour elle, et non sur le bénéfice comme c'est le cas en Suisse pour toutes les entreprises.

La fenêtre politique pour ce projet semble sur le point de se fermer en Suisse, si vous suivez la majorité de la Commission de l'économie et des redevances de notre conseil (CER-N). En effet, le Conseil des Etats a déjà, lors de sa séance du 14 mars 2024, décidé de ne pas entrer en matière sur le projet de loi sur la taxe au tonnage.

La CER-N, lors de sa séance des 22 et 23 avril 2024, s'est à nouveau penchée sur cet objet. La majorité de la commission a décidé de suivre la décision du Conseil des Etats et de renoncer à l'introduction d'une telle taxe. Notre conseil se prononce donc à nouveau sur l'objet 22.035. Le Conseil fédéral ayant rempli son mandat, il s'agit également, en parallèle, de classer l'objet 15.049 relatif à la loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III.

AB 2024 N 841 / BO 2024 N 841

Je me suis donné la peine d'écrire l'historique de l'objet, puisqu'il risque aujourd'hui d'être définitivement rejeté. En 2015, le Conseil fédéral avait renoncé à introduire une taxe au tonnage, car cette mesure n'était pas compatible avec les exigences de la Constitution.





Lors des débats sur la RIE III en 2016, le Conseil national avait accepté la motion Barazzzone pour ajouter cet instrument fiscal qui avait, par la suite, été soutenu par le Conseil des Etats, mais sorti de la réforme dans un projet distinct.

En 2017, la RIE III a été rejetée par le peuple. Le Conseil fédéral a donc été chargé d'examiner la constitutionnalité de la taxe au tonnage et a organisé une consultation en 2021 sur l'introduction d'un projet de loi. Il a présenté le message correspondant en mai 2022. La consultation a été majoritairement positive; toutefois, la constitutionnalité est restée controversée. J'y reviendrai plus en détail tout à l'heure.

Environ 90 pour cent de toutes les marchandises produites dans le monde sont aujourd'hui transportées au moins une fois par les mers. Cela vaut également pour les marchandises de la Suisse. En 2019, 94 pour cent des volumes importés et 92 pour cent des volumes exportés dans le cadre du commerce extérieur intercontinental ont été transportés par des navires de mer. L'économie maritime est au coeur des chaînes de création de valeur mondiale dont dépendent justement les consommateurs et les consommatrices, ainsi que l'industrie suisse. En matière de tonnage, les entreprises de transport maritime établies en Suisse occupent la neuvième place mondiale et même la quatrième place européenne. Dans ce contexte, seules les entreprises de transport maritime en Grèce, au Danemark et en Allemagne sont plus importantes. Les activités de transport maritime ont été exclues de l'imposition minimale globale de l'OCDE et du G20. Cela montre l'importance internationale de cette branche et, bien sûr aussi, les intérêts de certains Etats qui ont joué de leur influence. Il existe différents types d'allègements fiscaux dans le domaine de la navigation maritime. L'instrument de promotion le plus important est la taxe au tonnage dont nous parlons aujourd'hui.

Avec l'entrée en vigueur de la dernière réforme de l'imposition des entreprises, les statuts fiscaux cantonaux pour les sociétés holding, les sociétés de domicile et les sociétés mixtes ont été supprimés au 1er janvier 2020. Les entreprises de navigation qui bénéficiaient jusqu'à présent de telles règles fiscales cantonales seront imposées de manière ordinaire. Il existe encore ici une réserve ou une réglementation transitoire qui sera en vigueur jusqu'à fin 2024 au plus tard. Dans ce contexte, l'introduction d'une taxe au tonnage suisse a pris une importance particulière pour le secteur de la navigation maritime concerné.

Notre conseil a débattu du projet lors de la session d'hiver 2022. Il l'a adopté au vote sur l'ensemble, par 99 voix contre 85 et 3 abstentions. Le résultat du vote de notre conseil montre que le projet était déjà contesté et qu'il y avait un besoin de clarification. Cela a également été le cas au Conseil des Etats.

Après de nombreuses auditions et rapports complémentaires ayant pour objet l'exigence concernant le pavillon, le fait que les négociants en matières premières soient également concernés par la mesure, la question des pertes fiscales pour la Confédération, ainsi que la constitutionnalité, la CER-E a recommandé, par 7 voix contre 4 et 2 abstentions, de ne pas entrer en matière sur le projet. Le Conseil des Etats l'a suivie lors de la session de printemps, par 29 voix contre 15. La commission de votre conseil, lors de sa séance des 22 et 23 avril derniers, a cette fois-ci recommandé, par 15 voix contre 9, de ne pas entrer en matière.

Les raisons sont multiples pour la majorité de la commission, car de nombreuses incertitudes demeurent. D'abord, au niveau fiscal: comme souvent, il est difficile d'obtenir des données de la part des cantons et de déterminer les conséquences financières exactes d'un changement. En outre, dans ce cas précis, le modèle permet de choisir entre la taxe au tonnage et l'imposition habituelle sur le bénéfice. Le risque de pertes fiscales a été jugé plutôt élevé par la CER-E et la Commission des finances de notre conseil a exprimé un avis clairement négatif en raison de la situation tendue du budget fédéral. Ensuite, au niveau constitutionnel: en effet, la constitutionnalité de la mesure est contestée. Deux avis de droit commandés sont parvenus à des conclusions opposées. L'Office fédéral de la justice partage les doutes émis quant à la conformité constitutionnelle à cause de l'inégalité de traitement envers les autres branches de transport.

Enfin, au niveau politique: il semble en effet inopportun d'instaurer un changement de pratique bénéficiant à un secteur – composé de très peu d'entreprises d'ailleurs –, qui justement se porte très bien économiquement et qui a généré ces deux dernières années des profits substantiels. A l'inverse, selon la minorité, le fait que la taxe au tonnage soit un instrument de taxation reconnu au niveau international plaide en faveur de l'entrée en matière. Son introduction renforcerait la place économique suisse et entraînerait probablement des recettes supplémentaires. C'est une taxe spéciale, mais qui correspond à une norme internationale.

Le canton de Genève, qui compte 26 sociétés actives dans le secteur maritime, est principalement concerné, puisqu'il abrite aussi la Mediterranean Shipping Company SA, principale entreprise et premier armateur mondial. Certains autres cantons, comme Vaud, Zoug ou le Tessin, ont aussi quelques sociétés actives sur leur sol. Le négoce de matières premières, lui, est un pourvoyeur d'impôts important pour la Suisse dans son ensemble. Un groupe de négoce de matières premières pourrait veiller à l'avenir à réaliser la majeure partie de ses bénéfices avec le transport maritime. Cela ne devrait pas être difficile à réaliser sur le plan comptable. Certains possèdent déjà parfois leurs propres bateaux. Comme l'a formulé le Conseil fédéral: "Cette répartition



pourrait offrir certaines possibilités d'optimisation fiscale, dont l'ampleur n'est cependant pas connue", selon le message à la page 36.

Dans le contexte des diverses incertitudes de nature constitutionnelle, financière et politique que j'ai évoquées, accorder un privilège fiscal à un secteur qui a eu des bénéfices très élevés, en particulier ces deux et trois dernières années, le tout sans critères environnementaux ou sociaux supplémentaires, a finalement pleinement justifié le vote de non-entrée en matière sur le projet. Ce que nous ne décidons pas aujourd'hui, c'est le peuple qui le décidera demain: comme vous le savez, un référendum a déjà été annoncé sur ce projet.

C'est pourquoi la majorité de la CER-N vous recommande de ne pas entrer en matière sur le projet de loi fédérale sur la taxe au tonnage applicable aux navires de mer et de classer l'objet 15.049.

Auf Wunsch der Kommission für Wirtschaft und Abgaben ergänze ich die Berichterstattung mit ein paar Worten auf Deutsch. Heute schliesst sich das politische Fenster für dieses Geschäft, wenn Sie Ihrer Kommission folgen.

Etwa 90 Prozent aller weltweit produzierten Waren werden heute mindestens einmal über die Meere transportiert. Das gilt auch für die Waren aus der Schweiz. Der Maritimsektor ist daher für die Wirtschaft unseres Landes eine sehr wichtige Branche, das ist unbestritten. Im Gegensatz dazu ist die vorgeschlagene Massnahme zur Änderung der Praxis und zur Einführung einer Tonnagesteuer sehr umstritten.

Die Frage der Verfassungskonformität, die Ungleichbehandlung, das auch auf politische Gründe zurückzuführende Fehlen von strengen Umwelt- und Sozialbedingungen sowie die Privilegien für eine Branche, die bis jetzt erhebliche Gewinne erwirtschaftet hat, das alles hat uns dazu bewogen, in diese Richtung zu gehen und nicht einzutreten. Der Ständerat hat ebenfalls so beschlossen. Was wir heute nicht beschliessen, wird morgen vom Volk entschieden. Wie Sie wissen, wurde bereits ein Referendum zu diesem Projekt angekündigt.

Im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben danke ich Ihnen für die Aufmerksamkeit.

**Präsident** (Nussbaumer Eric, Präsident): Frau Amaudruz begründet den Antrag ihrer Minderheit auf Festhalten am Beschluss auf Eintreten und spricht auch für die SVP-Fraktion.

**Amaudruz Céline** (V, GE): Précédemment rapporteuse de la commission, je défends la minorité de la commission afin de maintenir l'introduction de la taxe au tonnage pour le secteur de la navigation maritime. Permettez-moi, avant de vous

#### AB 2024 N 842 / BO 2024 N 842

présenter nos arguments, de commencer par un rappel. La taxe au tonnage avait été introduite dans le projet de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III). Le Parlement l'avait ensuite retirée pour ne pas charger le bateau – cette expression ne manque pas d'ironie. Malgré ce retrait, la RIE III des entreprises a échoué en votation en 2017. La taxe au tonnage n'avait pas non plus été inscrite dans la réforme suivante de 2019 intitulée Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA). Cela n'a pas empêché le Conseil fédéral de l'inscrire dans son programme de la législature, car il estimait, à juste titre, qu'elle présentait un intérêt économique pour tout notre pays.

La consultation lancée par la suite a donné des résultats qui ne souffrent aucune discussion: dix-neuf cantons y étaient favorables, ainsi que trois partis de droite et toutes les organisations économiques. S'y sont opposés un canton, deux partis de gauche, deux ONG et un syndicat. Par la suite, en décembre 2022, notre conseil a accepté la taxe au tonnage, par 99 voix contre 85.

Malheureusement, lors de la dernière session de printemps, le Conseil des Etats a refusé d'entrer en matière. La Commission de l'économie des redevances de notre conseil veut désormais rendre les armes. Que s'est-il passé pour que le cheval se cabre ainsi devant l'obstacle? N'est-ce pas de notre responsabilité, à nous, groupes parlementaires de la droite et du centre droit, de promouvoir une réforme lorsque nous sommes convaincus qu'elle est utile pour notre pays?

Permettez-moi de vous adresser un bref résumé des nombreux arguments en faveur de la taxe. Notre pays a accepté de procéder à des réformes qui ne sont pas toujours à son avantage. Ainsi, nous avons supprimé les régimes fiscaux cantonaux, précisément dans la RIE III, puis accepté l'imposition minimale de 15 pour cent de l'OCDE. Aujourd'hui, nous refuserions la taxe au tonnage qui mettrait notre secteur maritime à égalité avec celui d'autres nations.

Malgré l'absence d'accès à la mer, la Suisse est la neuvième puissance maritime du monde. Dans les autres pays, la taxe au tonnage est une réalité. Vingt-et-un Etats européens, auxquels s'ajoutent, par exemple, le Royaume-Uni, la Norvège, les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud ou l'Afrique du Sud, la pratiquent. Cette forme de taxation n'est donc pas un ovni, mais un instrument bien établi. Voulons-nous



l'exploiter aussi, ou préférons-nous nous draper dans notre dignité en expliquant au reste du monde qu'il se trompe?

En termes de volume, la Suisse est comparable au Royaume-Uni et à la Norvège. La taxe au tonnage constitue aussi une exception à l'imposition minimale de l'OCDE. Cela confirme – s'il le fallait – qu'il s'agit d'une forme de taxation acceptée au niveau international. Pourquoi donc la refuserions-nous?

Il est peu vraisemblable que la taxe au tonnage provoque des pertes fiscales, même s'il est vrai qu'il est très difficile de comparer ce système avec l'imposition des bénéfices. Mais sans taxe au tonnage, il est illusoire de penser que des sociétés maritimes implanteront des activités nouvelles ou supplémentaires en Suisse. Ce sont pourtant ces activités qui pourraient rapporter des millions de francs de recettes fiscales supplémentaires, ainsi que l'a montré une étude de l'institut Crea. Le Conseil fédéral a présenté une nouvelle stratégie maritime, dont l'un des éléments vise à renforcer l'utilisation du pavillon suisse. Mais sans taxe au tonnage, le pavillon et la stratégie n'ont aucun avenir. Et si le pavillon suisse est peu utilisé, en cas de crise, le Conseil fédéral ne pourra pas faire appel aux capacités de transport maritime en vue d'assurer l'approvisionnement du pays.

Enfin, pour tous ceux qui considèrent que le transport maritime émet trop de CO<sub>2</sub>, refuser la taxe au tonnage signifie aussi renoncer à inscrire des incitatifs écologiques dans la loi. Mettre la tête dans le sable n'aide pas à résoudre les problèmes. Une précision, enfin: la taxe au tonnage ne concerne pas que le canton de Genève ou de Zoug, comme on aimerait le penser. Le canton de Genève compte en effet 26 sociétés actives dans ce secteur, mais il y en a aussi ailleurs: huit dans le canton de Vaud, sept à Lugano et d'autres encore à Zurich, Bâle et Zoug.

Vous allez me dire que les cantons directement concernés sont en minorité. Mais est-ce suffisant pour adopter et mettre en place la taxe au tonnage? Oui, ça l'est, et même avec un grand oui! Il m'apparaît indispensable de vous rappeler que, dans la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA), il a été tenu compte de spécificités de certains cantons. On peut mentionner la déduction pour les investissements dans la recherche et le développement qui bénéficie tout particulièrement à Bâle, la "patent box" qui est très importante pour Nidwald, la mesure mise en place pour la déduction des intérêts nationaux uniquement pour ne pas péjorer l'activité financière dans le canton de Zurich. Dès lors, même si la taxe au tonnage ne concerne pas tous les cantons, elle peut avoir un intérêt pour les cantons concernés, bien évidemment, mais pas seulement; elle peut avoir un intérêt pour toute la Suisse aussi, notamment par le biais de la péréquation financière.

Je vous rappelle que les recettes fiscales sont prises en considération dans le cadre de la péréquation financière. En privant ainsi les cantons concernés, on prend le risque de perdre des recettes fiscales, et à force d'en perdre, l'on ne s'étonnera pas si, un jour, des cantons passent du statut de canton contributeur au statut de canton receveur.

Erlauben Sie mir, die wichtigsten Gründe, warum die Annahme des Bundesgesetzes über die Tonnagesteuer für die Wirtschaft unseres Landes wichtig ist, auf Deutsch zu wiederholen. Die Tonnagesteuer wurde im Entwurf zur Unternehmenssteuerreform III eingeführt. Das Parlament hat sie dann zurückgezogen, um das Fuder nicht zu überladen. Der Bundesrat hat die Tonnagesteuer in sein Legislaturprogramm aufgenommen und dabei ihre wirtschaftliche Bedeutung betont. Die Konsultation zeigte eine breite Unterstützung durch 19 Kantone, drei Rechtsparteien und alle Wirtschaftsorganisationen. Nur ein Kanton, zwei Linksparteien, zwei NGO und eine Gewerkschaft waren dagegen.

Die Schweiz hat nachteilige Reformen wie die Abschaffung der kantonalen Steuersysteme und die OECD-Mindeststeuer von 15 Prozent akzeptiert. Warum sollten wir die Tonnagesteuer ablehnen, die unseren Schifffahrtssektor mit anderen Nationen gleichstellen würde? Trotz fehlendem Zugang zum Meer ist die Schweiz die neuntgrößte Seemacht der Welt. 21 europäische Staaten sowie das Vereinigte Königreich, Norwegen, die USA, China und andere praktizieren diese Steuer. Warum sollten wir die Einzigen sein, die darauf verzichten? Die Tonnagesteuer ist international akzeptiert, auch von der OECD. Es ist unwahrscheinlich, dass sie zu Steuerausfällen führen würde. Ohne sie werden jedoch kaum neue Schifffahrtsaktivitäten in der Schweiz entstehen, die wichtige Steuereinnahmen generieren könnten.

Der Bundesrat hat eine Strategie zur Stärkung der Schweizer Flagge, die ohne diese Steuer gefährdet wäre. Eine wenig genutzte Schweizer Flagge würde die Versorgung des Landes im Krisenfall beeinträchtigen. Die Ablehnung der Steuer bedeutet, auf ökologische Anreize im Gesetz zu verzichten. Die Steuer betrifft mehrere Kantone wie Genf, Zug, Waadt, Tessin, Zürich und Basel.

Abschliessend ist es wichtig zu betonen, dass andere steuerliche Massnahmen bereits die Besonderheiten bestimmter Kantone berücksichtigt haben. Man kann die Abzugsfähigkeit von Investitionen in Forschung und Entwicklung nennen, die besonders Basel-Stadt zugutekommt, die Patentbox, die für Nidwalden sehr wichtig ist, und die Massnahmen zur Abzugsfähigkeit fiktiver Zinsen, um Finanzaktivitäten im Kanton Zürich nicht zu benachteiligen.



Die Tonnagesteuer betrifft zwar nicht alle Kantone direkt, ist aber für die ganze Schweiz von Interesse, insbesondere durch den Finanzausgleich. Die Ablehnung dieser Steuer könnte dazu führen, dass wichtige Steuereinnahmen in bestimmten Kantonen wie Genf verloren gehen, was deren Status von Beitragszahlern zu Empfängern ändern würde.

La Suisse adore être la première de classe pour toutes les réformes. Cette fois, alors que la taxe au tonnage est acceptée à l'échelle internationale, nous déciderions de ne pas la mettre en oeuvre. Un tel autogoal est incompréhensible.

Je vous remercie de soutenir ma proposition de minorité.

AB 2024 N 843 / BO 2024 N 843

**Müller** Leo (M-E, LU): Das Geschäft betreffend Tonnagesteuer auf Seeschiffen ist wirklich keine einfache Vorlage. Das zeigt allein schon die Beratungsdauer von neun Jahren hier im Parlament. Diese Vorlage war zwar umstritten, aber wurde vom Nationalrat in der ersten Behandlung in der Wintersession 2022 mehrheitlich noch unterstützt. Nun ist diese Vorlage aus der Zeit gefallen.

Das Wichtigste vorweg: Die Mitte-Fraktion wird auf diese Vorlage nicht eintreten. Gerne erläutere ich Ihnen hiermit, warum.

1. Zwischenzeitlich haben sich die Bundesfinanzen arg eingetrübt. Mittlerweile liegt ein jährlicher Korrekturbedarf von mehreren Milliarden Franken vor. Bei der vorliegenden Vorlage konnte dem Parlament nicht schlüssig erklärt werden, wie gross die allfälligen Steuerausfälle wären. Die vorberatende Kommission des Nationalrates wollte diese Frage bereits klären lassen. Zudem hat auch die zuständige WAK-S zweimal einen Zusatzbericht verlangt. Das Ergebnis ist ernüchternd: Der Bundesrat legt dar, dass wahrscheinlich Mindereinnahmen von etwa 10 Millionen Franken pro Jahr entstehen würden. Allerdings wurden dabei die Boomjahre 2021 und 2022 nicht in die Berechnungen einbezogen, weil man die Zahlen noch nicht hatte. Allein aufgrund dieser unsicheren Lage ist das Eintreten auf diese Vorlage nicht verantwortbar.

2. Nach wie vor umstritten ist die Verfassungsmässigkeit einer neuen Besteuerung der Seeschiffe. Artikel 127 der Bundesverfassung legt das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fest. Mit dem neuen System für die Seeschiffe würde die Besteuerung aufgrund der Ladekapazitäten der Seeschiffe und nicht aufgrund von Gewinnen erfolgen. Das wäre ein komplett neues System. Es gibt zwar auch ein Gutachten, das die Verfassungsmässigkeit dieser Besteuerungsform einerseits auf Artikel 101 der Bundesverfassung, d. h. auf die Aussenwirtschaftspolitik, und andererseits auf Artikel 103 der Bundesverfassung, d. h. auf die Strukturpolitik, stützt. Allenfalls wäre dies zu verantworten. Man würde aber eine neue Besteuerung für eine einzelne Branche einführen.

3. Zudem war die Absicht, diese neue Besteuerungsform nur für Seeschiffe einzuführen, die unter Schweizer Flagge fahren würden. Man hätte somit in dieses Gesetz das sogenannte Flaggenerfordernis aufgenommen. Die Branche wollte das aber nicht, weshalb dieses Erfordernis aus dem Gesetzentwurf gestrichen wurde. Dieses Ansinnen hat nicht zu einer besseren Mehrheitsfähigkeit der Gesetzesvorlage beigetragen, im Gegenteil.

4. Zu guter Letzt hat eine weitere Gegebenheit die Vorlage zum Kippen gebracht. Im Rahmen der Vorlage betreffend die Telearbeit ist man auf ein Problem betreffend die Quellenbesteuerung von Personal, das auf Seeschiffen arbeitet, gestossen. Der Bundesrat ging davon aus, dass die Befreiung solcher Seeleute von der Quellenbesteuerung nur gegeben ist, wenn Schiffe unter Schweizer Flagge fahren. Im Gesetz sollte dieser Grundsatz präzisiert werden, das ist die Vorlage 24.024. Gegen diese Präzisierung entflammte eine Diskussion, und daraufhin zeigte sich, dass nicht bei allen Kantonen dieselbe Handhabung gilt. Es besteht offenbar die Praxis, dass auch eine Steuerbefreiung für Seeleute erfolgt, die auf Schiffen arbeiten, die nicht unter Schweizer Flagge fahren. Die Lage ist nach wie vor unklar. Diese Unsicherheit hat dazu beigetragen, dass die Lust auf das Kämpfen für eine umstrittene Vorlage wie die vorliegende nicht gestiegen ist.

Zusammenfassend halte ich fest: Die Mitte-Fraktion empfiehlt Ihnen mehrheitlich, auf die Vorlage 22.035 nicht einzutreten. Ebenso beantragt Ihnen die Mitte-Fraktion, die Vorlage 15.049 abzuschreiben.

**Badran** Jacqueline (S, ZH): Endlich, möchte man sagen, können wir diese leidige Tonnagesteuer von der Bestenliste der Kapitaleigentümer streichen. Seit Jahrzehnten schieben wir diese Vorlage vor uns her. Vor allem die Konzerne haben sich daran gewöhnt, dass Steuervermeidung ein Businessmodell für ausgesprochen leistungsfreie zusätzliche Gewinne geworden ist. Die Staaten wiederum haben sich daran gewöhnt, sich dieses einer Leistungsgesellschaft unwürdigen Businessmodells zu bedienen. Wir nennen das dann Steuerwettbewerb.

Wir können hier in der Schweiz auf eine lange Geschichte von Steuersubventionen an die Kapitaleigentümer



zurückblicken – seit dem Zusammenbruch des Ostblocks. Dabei ist die Tonnage Tax nur eine besonders lächerliche Ausprägung der sogenannten Base Erosion, der Erosion der Steuerbasis, also der immer exzessiver gewordenen Ausnahmen davon, was genau besteuert wird: hier eben maritim transportierte Tonnage statt Unternehmensgewinne.

Es macht die Vorlage für ein Binnenland nicht weniger bizarr, dass viele Länder mit Meeranstoss und Hochseehäfen eine solche Besteuerung kennen. Der effektive Steuersatz der Hochseeschifffahrt liegt gemäss OECD-Studie bei geringen 7 Prozent. Bei einzelnen Firmen wie dem Reedereiriesen Hapag-Lloyd lag der Steuersatz im Jahr 2021 bei 0,65 Prozent, was sogar der als Steuervermeider bekannte Eigentümer der grössten Schweizer Logistikfirma Kühne und Nagel als "obszön wenig" bezeichnete. Es ist schlicht nicht einsichtig, wieso Güter und Personen, die via Hochseeschifffahrt transportiert werden, anders behandelt werden sollen als solche, die via Flug, Bahn oder Strasse transportiert werden. Wieso sollte ein schwimmendes Hotel, also ein Kreuzfahrtschiff, anders behandelt werden als ein Hotel an Land? Auch deshalb beurteilen viele Experten die Tonnagesteuer als verfassungswidrig.

Habe ich fünf Minuten Redezeit? (*Antwort der ersten Vizepräsidentin: Zusammen sind es fünf Minuten.*) Was, zusammen? Okay. Ich glaube, dass wir je fünf Minuten haben.

Im Laufe der vielen Jahre gab es ein Hin und Her. Der Bundesrat zeigte sich lange ablehnend, es sei unnötig, verfassungswidrig und produziere lediglich Mitnahmeeffekte. Dann, auf Druck von Mitte-Rechts, kam das in die Unternehmenssteuerreform rein und dann wieder raus. Es gab wieder Gutachten von Rechtsprofessoren zur Verfassungsmässigkeit. Nach inhaltlichen Anpassungen wurde 2021 eine neue Vernehmlassung gestartet, dies auf der Basis einer relativ eng gefassten Grundlage der Tonnage Tax.

In der aktuellsten Vorlage vom damaligen Finanzminister Ueli Maurer wurde die gesamte Bestellliste des Verbands Schweizer Schifffahrtsunternehmen eins zu eins übernommen, die dieser in ein eigens für den Bundesrat erstelltes Weissbuch gegossen hatte. Nochmals, das wurde eins zu eins übernommen, und zwar wirklich alles: Das Flaggenanfordernis war weg, der Geltungsbereich wurde ausgeweitet, die Wünsche zur Methode und Höhe der Steuer wurden übernommen, und es wurde jegliches ökologische Anfordernis abgelehnt. Hinzu kommt, dass wir uns auf Daten des Verbands stützen müssen und uns in den Kommissionen wie so oft im Blindflug befanden, was die Besteuerung angeht; dies auch, weil die einschlägigen Kantone keine Zahlen liefern wollten, und nicht etwa, weil sie das nicht gekonnt hätten.

All das zusammen führt wahrscheinlich dazu, dass nun eine parlamentarische Mehrheit dafür besteht, diese leidige Geschichte zu beenden. Und das ist gut so.

**Ryser Franziska (G, SG):** Die Grüne Fraktion lehnt es dezidiert ab, ein neues Steuerprivileg zugunsten einer hoch profitablen Branche einzuführen, noch dazu ohne strikte Umwelt- und Klimaauflagen. Die Hochseeschifffahrt belastet die Umwelt erheblich. Dieses Geschäft stand und steht deshalb quer zu unseren finanz- und klimapolitischen Zielen. Bereits vor einem Jahr haben wir deutlich gemacht: Kommt die Tonnage Tax so wie hier vorgeschlagen durch den Rat, werden wir die Bevölkerung mittels Referendum zur Korrektur aufrufen. Die Tonnage Tax ist klimapolitischer Unsinn, finanzpolitisch ungünstig und verfassungsrechtlich umstritten. Es ist daher erfreulich, dass sich der Ständerat entschieden hat, nicht auf die Vorlage einzutreten. Wir unterstützen den Antrag der WAK-N, dem Ständerat zu folgen, dies aus drei Gründen:

Die Tonnage Tax führt zu Steuerausfällen für die öffentliche Hand. Neue Steuererleichterungen sind in der aktuellen finanzpolitischen Lage generell kritisch zu betrachten. Bei einer Branche, die in den letzten Jahren Rekordgewinne erzielte, ist eine Erleichterung nicht vertretbar. Dazu kommt, dass bei der Einführung der Tonnage Tax die Steuerausfälle nicht

AB 2024 N 844 / BO 2024 N 844

genau beziffert werden können. Die Vorlage präsentiert dazu keine Details. In der Kommission wurde eine Schätzung von 10 Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer genannt. Diese Zahlen beziehen sich jedoch auf Jahre, die für die Hochseeschifffahrt schlecht waren. Für die Rekordjahre 2021 und 2022 müsste mit deutlich höheren Steuerausfällen gerechnet werden, wenn man sieht, dass Reedereien vergleichbarer Grösse im Ausland in diesen Jahren Gewinne von über 16 Milliarden ausgewiesen haben.

Zudem sind auch andere Unternehmen in der Hochseeschifffahrt tätig. Rohstoffunternehmen halten aktuell über zwei Drittel aller Schiffe, die aus der Schweiz heraus betrieben werden – ein Sektor, der ebenfalls Rekordgewinne verzeichnete und diese künftig über die Schifffahrt zu Sonderkonditionen versteuern könnte. Auch dieses Steueroptimierungspotenzial wird in der Botschaft zwar ausgeführt, aber nicht beziffert.

Der Bundeshaushalt rechtfertigt dieses Steuerprivileg aus Sicht der Grünen nicht.

Eine Besteuerung nach Ladegewicht, also nach Tonnage, weicht zudem vom Prinzip der Besteuerung nach



der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ab. Das Volumen eines Schiffes sagt nichts über die Realisierung eines möglichen Gewinnes aus. Das wäre, wie wenn Unternehmen anhand der Anzahl Mitarbeitenden anstatt nach dem Gewinn besteuert würden oder natürliche Personen nach ihrer Schuhnummer anstatt nach ihrem Einkommen. Auch wenn die Tonnage Tax international angewendet wird, widerspricht sie unseren steuersystematischen Grundsätzen. Deshalb ist auch die Verfassungsmässigkeit der Vorlage infrage gestellt. Das Bundesamt für Justiz, gestützt durch externe Rechtsgutachten, hat mehrfach auf die fehlende explizite verfassungsrechtliche Grundlage zur Förderung der Hochseeschifffahrt hingewiesen.

Und last, but not least: Mit dieser Vorlage würden keinerlei Anreize für ökologische oder soziale Verbesserungen auf See gesetzt. Ohne Flaggenerfordernis würden alle Reedereien mit Sitz in der Schweiz von diesen Steuergeschenken profitieren, egal, wie viele Schiffe effektiv unter Schweizer Flagge fahren und unsere ökologischen Mindeststandards einhalten. Es gibt keine Kopplung der Steuererleichterungen an ökologische Verbesserungen. Dabei gäbe es genug Bedarf: Allein die Reederei MSC mit Sitz in Genf verantwortet 11 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr – das entspricht einem Viertel der gesamten Schweizer Inlandemissionen.

Wir wollen keine Sondersteuer, die unbekannte Mindereinnahmen bringt; kein Steuerregime, das von unseren steuersystematischen Prinzipien abweicht und einer verfassungsrechtlichen Grundlage entbehrt; keine Steuervorteile ohne jegliche Anreize zu mehr Nachhaltigkeit.

Deshalb folgt die Fraktion der Grünen dem Ständerat und tritt nicht auf dieses Geschäft ein. Das Geschäft 15.049 kann entsprechend abgeschrieben werden.

**Schneeberger** Daniela (RL, BL): Schon seit Langem diskutieren wir über diese Vorlage; Sie haben es bereits mehrfach gehört. Wir sprechen auch nicht das erste Mal darüber.

Das Prinzip der Tonnagesteuer an sich ist nicht verkehrt, und es ist nicht auszuschliessen, dass das Thema von uns zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufgegriffen wird. Denn man muss schon sehen, dass doch 23 Staaten die Tonnage Tax eingeführt haben. Die Schweiz könnte also mit der Einführung einer Tonnagesteuer einen Standortnachteil beseitigen oder zumindest für Seeschifffahrtsunternehmen reduzieren. Im internationalen Wettbewerb würde man eine Verbesserung erreichen.

Seit der Wintersession 2022 hat sich aber die schwierige finanzielle Lage des Bundeshaushalts zunehmend verschärft. Angesichts des strukturellen Defizits und immer neuer Ausgabenbeschlüsse wird deutlich, dass nicht mehr alles drinliegt. Zudem sind die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen der Einführung der Tonnagesteuer zu wenig bekannt, denn die Datengrundlage ist ungenügend.

Die FDP-Liberale Fraktion hat vor diesem Hintergrund eine Güterabwägung und eine Prioritätensetzung vorgenommen. Im Kontext der gesamten Entwicklungen in Bezug auf den Bundeshaushalt, die ungenügende Datengrundlage, die fragliche Verfassungsmässigkeit und viele andere Unsicherheiten, die uns jetzt von Vordrängern mehrfach dargelegt wurden, hat eine Mehrheit der FDP-Liberalen Fraktion ihre Prioritäten anders gelegt und will vorläufig auf die Einführung der Tonnagesteuer verzichten.

Wir werden also auf diese Vorlage mehrheitlich nicht eintreten und beantragen Ihnen, das Geschäft 15.049, Entwurf 3, abzuschreiben.

**Präsidentin** (Riniker Maja, erste Vizepräsidentin): Die Grünliberale Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit und verzichtet auf ein Votum.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Wie Sie wissen, stammt der Auftrag zur Erarbeitung einer Vorlage zur Tonnage Tax aus dem Parlament. Davor, also im Jahr 2015, sah der Bundesrat in seiner Botschaft zur Unternehmenssteuerreform III aus verfassungsrechtlichen Bedenken von diesem Instrument noch ab. Er integrierte die Steuer also nicht, wie das zuweilen gesagt wurde. Es wurde in der Vernehmlassung zwar teils gefordert, aber der Bundesrat verzichtete damals darauf, dieses Instrument in die Vorlage einzubringen. 2016 erteilten dann schliesslich beide Räte dem Bundesrat einen entsprechenden Auftrag.

Nachdem Ihr Rat die Vorlage des Bundesrates in der Wintersession 2022 in der Gesamtabstimmung relativ knapp, mit 99 zu 85 Stimmen bei 3 Enthaltungen, angenommen hatte, beschloss der Ständerat in der Frühjahrssession 2024 deutlich, mit 29 zu 15 Stimmen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Ihre Kommission hat sich nun am 22. April dieses Jahres entschieden, dem Ständerat zu folgen und ebenfalls nicht auf die Vorlage einzutreten.

Das Geschäft hat eine lange Vorgeschichte, ich werde nicht mehr auf alle Punkte eingehen. Sie kennen auch die Überlegungen des Bundesrates. Er hat einerseits stets darauf hingewiesen, dass mit der Einführung der Tonnage-Besteuerung tatsächlich ein Wettbewerbsnachteil der Schweizer Hochseeschifffahrtsbranche gegenüber dem Ausland beseitigt werden kann. Dieses Instrument ist namentlich in der EU weitverbreitet und akzeptiert. Andererseits hat der Bundesrat jeweils auch darauf hingewiesen, dass sich hier eben auch heikle



verfassungsrechtliche und finanzielle Fragen stellen.

Die Frage nach den finanziellen Auswirkungen hat aufgrund der gegenwärtigen Finanzhaushaltsslage natürlich an Bedeutung gewonnen. Sie dürfte auch für die politische Akzeptanz der Vorlage entscheidend sein. Die Schwierigkeit hier ist, dass wir die möglichen Mindereinnahmen heute nicht genügend gut abschätzen können. Sobald wir neuere Steuerdaten haben, die auch jene jüngeren Jahre umfassen, in denen die Hochseeschifffahrt zweistellige Milliarden Gewinne geschrieben hat, werden allenfalls bessere Einschätzungen möglich sein. Ein zweiter zentraler Punkt ist die Frage der Verfassungsmässigkeit. Die Einschätzung des Bundesrates ist in der Botschaft, wie Sie wissen, kritisch ausgefallen. Er hat aber in einer politischen Gesamtwürdigung festgehalten, dass die Vorlage mit Blick auf die Wirtschaftsinteressen unseres Landes verfassungsrechtlich vertretbar ist. Der Bundesrat setzt sich im allgemeinen Interesse des Landes für einen wettbewerbsfähigen Standort Schweiz ein. Mit der Einführung der Tonnagesteuer könnte – ich habe es gesagt – tatsächlich ein Standortnachteil für die Seeschiffahrtsunternehmen beseitigt werden. Das kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz für die sehr mobilen Seeschiffahrtsunternehmen erhöhen und damit zu einer Steigerung von Unternehmensansiedlungen aus dem maritimen Sektor führen.

Es stellen sich allerdings auch rechtliche und finanzielle Fragen, die bei der Güterabwägung ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Ich erinnere nochmals daran, dass der Bundesrat die Vorlage auf Ihren Wunsch hin erarbeitet hat. Es ist deshalb an Ihnen, die entsprechende Güterabwägung vorzunehmen.

AB 2024 N 845 / BO 2024 N 845

**Amoos Emmanuel** (S, VS): C'est fantastique de voir ce Parlement revenir vers un peu plus de raison. Madame la conseillère fédérale, j'ai une question: vous avez affirmé dans votre prise de parole que les armateurs subissaient un désavantage concurrentiel vis-à-vis des pays étrangers. Pouvez-vous me dire comment vous expliquez que de si nombreuses entreprises soient venues s'installer en Suisse, alors qu'elles souffraient déjà d'un désavantage fiscal par rapport à d'autres pays?

**Keller-Sutter Karin**, conseillère fédérale: J'ai dit qu'il s'agissait d'un inconvénient parce que, dans les autres pays et dans l'Union européenne, il existe une taxation, un impôt spécial. Il s'agit donc d'un inconvénient par rapport à ces pays. Cependant, l'impôt n'est pas tout, nous en avons déjà parlé à d'autres occasions: il y a, par exemple, la main-d'oeuvre qualifiée, l'infrastructure ou aussi l'Etat de droit, c'est-à-dire la sécurité politique. Il y a toute une panoplie de facteurs qui contribuent également à la qualité d'un site.

**Pamini Paolo** (V, TI): Frau Bundesrätin, wir haben gehört, die Vorlage sei, Stand heute, vermutlich nicht mehrheitsfähig. Schliesst der Bundesrat eine Thematisierung der Vorlage inskünftig aus, oder bleibt diese Möglichkeit unter anderen Rahmenbedingungen offen?

**Keller-Sutter Karin**, Bundesrätin: Ja, schauen Sie, Herr Nationalrat, diese Vorlage haben wir im Auftrag des Parlamentes erarbeitet. Wenn das Parlament jetzt sagt, es wolle nicht darauf eintreten, dann sehe ich den Ball nicht beim Bundesrat. Die Geschichte dieser Vorlage – ich wollte nicht näher darauf eingehen – ist schon schwierig: Man hat einmal gesagt, man könnte das in die Unternehmenssteuerreform (USR) III integrieren, andere haben gesagt, das sei für die USR III eine Belastung, es brauche eine separate Vorlage. Jetzt höre ich Stimmen, die sagen, es brauche keine separate Vorlage, das Projekt solle lieber einmal in eine Steuervorlage integriert werden. Diese Geschichte ist, glaube ich, etwas schwierig. Aber wenn das Parlament darauf zurückkommen will und dem Bundesrat entsprechende Aufträge erteilt, dann ist das selbstverständlich so. Wir werden die Entwicklung in dieser Frage beobachten.

**Michaud Gigon Sophie** (G, VD), für die Kommission: Meine Berichterstattung auf Deutsch war etwas wortkarg. Ich fasse kurz zusammen:

Die erste Abstimmung in unserem Rat zum Eintreten auf die Vorlage zur Tonnagesteuer fiel schon sehr knapp aus. Die vorgeschlagene Massnahme zur Änderung der Praxis und Einführung einer Tonnagesteuer ist umstritten. Die Verfassungsmässigkeit der Massnahme wurde oft und kontrovers debattiert. Sie scheint für die Kommission eine klare Ungleichbehandlung gegenüber anderen Verkehrs- und Wirtschaftssektoren darzustellen. Im Übrigen: Auch wenn es uns noch an soliden Steuerdaten fehlt, um die finanziellen Verluste für den Bund zu bewerten, ist das Risiko gross genug, sodass sich die Finanzkommission unseres Rates klar gegen die Vorlage ausgesprochen hat. Schliesslich erscheint es uns aus politischen Gründen ungerechtfertigt, eine Änderung der Steuerpraxis ohne Bedingungen für einen einzigen Sektor einzuführen, der übrigens in den letzten zwei Jahren erhebliche Gewinne erwirtschaftet hat.





Die Güterabwägung haben wir also folgendermassen getroffen: Der Ständerat hat an seiner Sitzung vom 14. März 2024 beschlossen, auf den Gesetzentwurf für eine Tonnagesteuer nicht einzutreten. Unsere Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat sich an ihrer Sitzung vom 22. und 23. April 2024 erneut mit diesem Geschäft befasst und mehrheitlich beschlossen, dem Ständerat zu folgen und auf die Einführung einer solchen Steuer zu verzichten. Unser Rat entscheidet also erneut über das Geschäft.

Da der Bundesrat seinen Auftrag erfüllt hat, geht es parallel dazu auch darum, das Geschäft aus dem Jahr 2015, das Unternehmenssteuerreformgesetz III, abzuschreiben.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 22.035/28821)

Für den Antrag der Mehrheit ... 108 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 75 Stimmen

(2 Enthaltungen)

**Präsident** (Nussbaumer Eric, Präsident): Es liegen übereinstimmende Beschlüsse beider Räte vor. Das Geschäft ist somit erledigt.