

Eidgenössisches Finanzdepartement
Eidg. Steuerverwaltung ESTV
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Per Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

31. Mai 2021

Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage: Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Alliance Sud und Public Eye nehmen die Gelegenheit wahr, Stellung zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen zu nehmen.

Grundsätzlich stehen Public Eye und Alliance Sud der Einführung einer Tonnagesteuer auf Seeschiffen kritisch gegenüber. Zudem überzeugt die Vernehmlassungsvorlage aufgrund vieler offener Fragen nicht. Alliance Sud und Public Eye verzichten auf eine detaillierte Stellungnahme, nutzen jedoch die Gelegenheit im Folgenden die grundsätzlichen Bedenken darzustellen. Zudem sollen diejenigen Punkte hervorgehoben werden, in denen zusätzliche Daten und Informationen von Seiten des Bundesrates in einer allfälligen Botschaft erwartet werden, sollte dieser ein Gesetzesentwurf dem Parlament vorlegen.

1 Allgemeine Bemerkungen

Zunächst möchten Public Eye und Alliance Sud hervorheben, dass das sogenannte Flaggenerfordernis ausdrücklich begrüsst wird. Von diesem Mindestanteil der Flotte von 60 Prozent an Schweizer- oder EU/EWR-Flaggen sollte unter keinen Umständen abgewichen werden. Die Tonnagesteuer

wurde international auch vor dem Hintergrund der sogenannten Billigflaggen eingeführt. Sinn und Zweck war und bleibt somit die Absicht, dass Hochseeschiffe nicht unter Billigflaggen segeln.

Jedoch geben aus Sicht von Alliance Sud und Public Eye nachfolgende Aspekte des Vorentwurfs Anlass für Bedenken: (2.) die Notwendigkeit zur Einführung einer Tonnagesteuer, (3.) deren Verfassungsmässigkeit, (4.) die Tonnagesteuer als «Steuerschlupfloch» für Rohstoffhandelsfirmen, sowie (5.) ungenügende Daten und Informationen hinsichtlich der Auswirkungen auf den Schweizer Finanzhaushalt.

2 Notwendigkeit der Tonnagesteuer

Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit zur Einführung einer Tonnagesteuer darin, gleich lange Spiesse im internationalen Wettbewerb, «um die Gunst hoch mobiler Seeschiffahrtsunternehmen» zu schaffen. In den Erläuterungen steht gar: **«Auf diese Weise kann es zu einer Steigerung von Unternehmensansiedlungen aus dem maritimen Sektor kommen.»** Die Einschätzung präsentiert sich jedoch komplett anders, wie vor sechs Jahren, als der Bundesrat in der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform III noch feststellte: **«Inwieweit es aufgrund der Tonnage Tax zu Neuansiedlungen käme, ist ungewiss, zumal auch verschiedene andere Staaten bereits eine solche Regelung kennen.»** Gänzlich unklar ist, inwieweit sich das wirtschaftliche Umfeld geändert haben soll, dass der Bundesrat eine solche Kehrtwende in der Einschätzung vollziehen kann.

Unbestritten ist, dass die Schweiz Sitz einiger Branchengrössen der Hochseeschiffahrt sowie Standort vieler Rohstoffhandelsunternehmen ist. Ebenfalls unbestritten ist, dass die Schweiz im internationalen Vergleich eine sehr tiefe Unternehmenssteuerbelastung hat. Gemäss eines Berichts der ESTV über die Entwicklung der Unternehmenssteuerbelastung in der Schweiz hat die Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) bisher zu einer «Verringerung des durchschnittlichen effektiven Steuersatzes auf 17,3 % geführt». Dies im Vergleich zu den ca. 23,5 % im Durchschnitt aller OECD-Mitgliedstaaten.

Die Ergebnisse einer kürzlich publizierten Studie von Olaf M. Merk (2020: [Quantifying tax subsidies to shipping](#)), der beim International Transport Forum der OECD arbeitet, zeigen deutlich auf, die Schiffahrtsbranche profitiert schon heute überdurchschnittlich von Steuerprivilegien. Der der Studie zugrundeliegende Datensatz besteht aus den Finanzzahlen der Jahresberichte von 157 Schiffahrtsunternehmen zwischen 2005 und 2019. Der Autor stellt fest, «dass die Schiffahrtsbranche insgesamt tatsächlich Steuern zahlt, auch wenn **die Mehrheit der Schiffahrtsunternehmen in unserer Datenbank (57 %) eine Steuerbelastung von Null hatte** (oder sogar Steuergutschriften erhielt). Nur die Kreuzfahrtbranche zahlt praktisch keine Unternehmenssteuern, die meisten anderen Schiffahrtsbranchen zahlen etwas Steuern, wenn auch in deutlich geringerem Umfang als viele andere Wirtschaftszweige».

Auch angesichts der im internationalen Vergleich sehr tiefen Unternehmenssteuersätzen in der Schweiz, lässt der Bericht zum Vorentwurf zu einer Tonnagesteuer aktuelle Aussagen zur effektiven Steuerbelastung der betroffenen Unternehmen vermissen. Die Schweiz ist ein wichtiger Standort für die Rohstoffhandels- und Schiffahrtsbranche; auch ohne Tonnagesteuer ist es zu keinen grösseren Abwanderungen gekommen. Der Bundesrat zeigt in seinen Erläuterungen nicht auf, wieso eine zusätzliche Steuerentlastung notwendig ist.

3 Verfassungsmässigkeit der Tonnagesteuer

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zu Recht festhält, ist die Verfassungsmässigkeit der Tonnagesteuer zumindest umstritten. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III hat der Bundesrat die Einführung der Tonnagesteuer noch explizit aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken verworfen.

Im erläuternden Bericht führt der Bundesrat die Voraussetzungen auf, unter welchen die Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips zur Verfolgung ausserfiskalischer Zielsetzungen verfassungsrechtlich zulässig ist. Dazu müsste kumulativ (1) das ausserfiskalische Förderungsziel mit dem Rechtsgleichheitsgebot und den in Art. 127 Abs. 2 BV genannten Besteuerungsgrundsätzen gleichrangig in der BV verankert sein. (2) Die Massnahme muss notwendig und geeignet sein, um das ausserfiskalische Förderungsziel zu erreichen und (3) das öffentliche Interesse am Erreichen des Förderungsziels muss höher bewertet werden können als das Interesse der betroffenen steuerpflichtigen Personen an einer Einhaltung gerechter Belastungsrelationen.

In den folgenden Ausführungen weist der Bundesrat darauf hin, dass sich «die Tonnagesteuer [...] weder mit Artikel 101 (Aussenwirtschaftspolitik) noch mit Artikel 103 BV (Strukturpolitik) uneingeschränkt als ausserfiskalische Zielsetzung rechtfertigen [lässt]». Damit scheitert die Bejahung der Verfassungsmässigkeit schon am ersten Kriterium. Diese Auffassung teilt gemäss Bericht auch das Bundesamt für Justiz weiterhin.

Es ist höchst bedenklich, dass der Bundesrat wider besseres Wissen beabsichtigt, ein Steuergesetz ohne Verfassungsgrundlage dem Parlament vorzulegen.

4 Steuerschlupfloch für Rohstoffhandelsunternehmen

Bereits im Bericht «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven» vom 30. November 2018, kündigte der Bundesrat die Einführung der Tonnagesteuer an. Im vorliegenden erläuternden Bericht zum Vorentwurf wird der Rohstoffsektor verschiedentlich erwähnt. Jedoch bleibt der Bundesrat sehr vage, wenn es darum geht, zu erklären, welche Auswirkungen die Einführung einer Tonnagesteuer auf den Rohstoffhandelssektor hat.

Im Begleitbericht führt der Bundesrat aus: «Wird das Schwergewicht des Rohstoffhandels auf den Transport von Rohwaren verlegt, ergibt sich eine Verbindung zur Tonnagesteuer, weil in deren Geltungsbereich der Transport von Gütern fällt.» Und ebenso «Indirekt können Rohstoffhandelsfirmen trotzdem von der Tonnagesteuer profitieren, wenn vermehrt in den Transport von Rohwaren investiert wird.» Zudem wird die «Befrachtung (Abwicklung von Transportaufträgen auf See)» als Kernbereich, die unter die Tonnagesteuer fallen bezeichnet.

Neben eigentlichen Schifffahrtsunternehmen sind es insbesondere Rohstoffhandelskonzerne, die Schifffahrtsflotten betreiben. Teilweise betreiben die Rohstoffhandelskonzerne selbst eine Reederei (als Tochtergesellschaft), teilweise chartern sie Schiffe, auch mittels Langzeitverträgen.

Wie der Bundesrat ausführt: «Wird das Schwergewicht des Rohstoffhandels auf den Transport von Rohwaren verlegt, ergibt sich eine Verbindung zur Tonnagesteuer» besteht grundsätzlich das Risiko, dass Rohstoffhandelshäuser konzernintern Gewinne auf tonnagebesteuerte Schiffe verschieben und damit die grundsätzlich gewinnabhängige Unternehmenssteuer umgehen. Das dies nicht

bloss graue Theorie ist, zeigt die Analyse von Merk (2020) am Beispiel der vertikal integrierten Hafenterminalbetreiber auf. Merk stellte fest, «dass der durchschnittliche Steuersatz für Terminalbetreiber, die vertikal mit Schifffahrtsunternehmen [und die einer Tonnagesteuer unterliegen, Anm. der Verfasser] integriert sind, 14 % beträgt, während der durchschnittliche Steuersatz für nicht integrierte Terminalbetreiber 21 % beträgt».

Die Möglichkeit der konzerninternen Gewinnverschiebung wird im Begleitbericht nicht erwähnt, obwohl wie im Zitat oben eine «Verbindung» des Rohstoffhandels mit der Tonnagesteuer besteht. Entsprechend fehlen auch jegliche Überlegungen dazu, wie eine solche Ausnutzung der Tonnagesteuer zur Steuervermeidung verhindert werden könnte. Damit nimmt der Bundesrat in Kauf, dass die Einführung der Tonnagesteuer einen weiteren Anreiz für Konzerne schafft, ihre Gewinne aus den Abbaugebieten, die in der Regel im Vergleich hohe Gewinnsteuersätze kennen, in Tiefsteuergebiete zu verschieben, wovon wiederum Transithandelszentren wie die Schweiz steuerlich stark profitieren.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt deshalb eine einseitige Privilegierung für die Rohstoff- und Schifffahrtsbranche dar. Dies obwohl der Bundesrat eine umfassende Regulierung des Rohstoffhandelssektors, die zu einer Verminderung von Korruptions- und Geldwäschereisiken sowie Menschenrechtsverletzungen führen könnte, mit immer dem gleichen Argument ablehnt: «Die Schweiz betreibt in der Regel **keine spezifisch auf einzelne Sektoren ausgerichtete Wirtschaftspolitik**, sondern richtet ihre Politik auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für den gesamten Wirtschaftsstandort aus» (Rohstoffbericht 2018). Vor diesem Hintergrund erscheint der Vorentwurf für eine Tonnagesteuer als unglaubwürdige Politik.

5 Ungenügende Daten und Informationen

Dem Bundesrat ist es im vorliegenden Gesetzesentwurf und Materialien nicht gelungen aufzuzeigen, was die konkreten Auswirkungen für die Schweiz sind. Diesbezügliche Erläuterungen sind höchst unbefriedigend:

«Die **finanziellen Auswirkungen** einer Tonnagesteuer können mangels statistischer Daten **nicht verlässlich geschätzt** werden. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden positiven Effekte auf den Wirtschaftsstandort Schweiz dürften allfällige Mindereinnahmen gering ausfallen. Aufgrund des kleinen Kreises von Unternehmen, die die Massnahme potenziell in Anspruch nehmen können, dürften sich auch die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen als eher gering erweisen.»

Public Eye und Alliance Sud erwarten daher vom Bundesrat, dass er zu einem allfälligen Gesetzesentwurf, die finanziellen Auswirkungen vertieft abklärt und in der allfälligen Botschaft entsprechend ausweist und auch die zusätzlichen Steuerdumpingrisiken, die die Tonnagesteuer für die Abbauländer der Rohstoffindustrie bringen könnte, evaluiert.

Auch bezüglich der betroffenen Unternehmen ist die Datenlage dürftig. Der Bundesrat nennt im erläuternden Bericht als Quelle einzig einen Branchenverband und dessen ca. 60 Mitglieder, die zusammen rund 900 Schiffe halten. Ob es sich dabei um alle kontrollierten Schiffe, also eigene und gecharterte handelt und ob diese Schiffe von der Schweiz aus verwaltet werden, bleibt unklar. Auch zu diesem Punkt erwarten Alliance Sud und Public Eye weitere Informationen, sollte der Bundesrat das Gesetzesprojekt vorantreiben.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Ausführungen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dominik Gross
Alliance Sud
Steuer- und Finanzpolitik

dominik.gross@alliancesud.ch



Dr. David Mühlemann
Public Eye
Rohstoff- Finanzmarktpolitik

david.muehlemann@publiceye.ch