

Steuer-Doping mit Absturzgefahr an der Urne

Der Nationalrat will ein kurioses Privileg für die Hochseeschifffahrt

Hansueli Schöchli



Viele Länder haben Steuerprivilegien für die Hochseeschifffahrt. imago

Doping im Spitzensport kann ungesund sein. Doch wenn Konkurrenten zugreifen, ist der Drang gross, dies selber auch zu tun – wenn man nicht abgehängt werden will. Ähnliches gilt für die Steuer- und Subventionspolitik: Privilegien für bestimmte Firmen und Aktivitäten können volkswirtschaftlich ungesund sein, doch die meisten Länder kennen solche Privilegien – deshalb erscheint das Mitmachen oft als kleineres Übel.

Internationale Vereinbarungen schränken zwar im Spitzensport wie in der Standortpolitik den Gebrauch von Dopingmitteln ein, doch es finden sich immer wieder Lücken. Einen Fall für das Lehrbuch liefert das Geschäft, das am Dienstag in den Nationalrat kam. Der Bundesrat schlägt in diesem Gesetzesprojekt ein Steuerprivileg für die Hochseeschifffahrt vor.

Die Schweiz will mittanzen

Das vorgeschlagene Konstrukt segelt unter dem Namen «Tonnage-Steuer» und ist skurril: Sofern betroffene Unternehmen dies wünschen, besteuert der Staat diese Firmen zunächst zehn Jahre lang nicht mehr gemäss ihren Gewinnen, sondern gemäss der Transportkapazität ihrer Schiffe. In dieser Logik könnte man zum Beispiel den Detailhandel nach der Grösse der Läden besteuern.

Das Kernargument des Bundesrats für die Tonnage-Steuer: Viele andere Länder machen es auch – darunter 21 EU-Staaten, die USA, Japan und China. Die geplante globale Mindeststeuer für Grossfirmen von 15 Prozent des Gewinns klammert die Hochseeschifffahrt aus, damit grosse Mitspieler ihre Praxis nicht ändern müssen.

Laut einer Analyse von 2020 zur Tonnage-Steuer beträgt die durchschnittliche Belastung betroffener Firmen weltweit nur etwa 7 Prozent der ausgewiesenen Gewinne und in Europa etwa 11 Prozent. Auch in der Schweiz waren selbst ohne Tonnage-Steuer für solche Unternehmen Belastungen von weit unter 15 Prozent möglich, dem Vernehmen nach zum Teil auch unter 10 Prozent. Mit dem Wegfall von international verpönten Steuerprivilegien durch die 2020 in Kraft getretene Reform der Firmensteuern dürften solch tiefe Belastungen hier schwieriger werden.

Die Schweiz ist auch ohne Meeresanschluss eine bedeutende Hochseensation, wie der Bundesrat betonte. So seien hierzulande etwa 60 Unternehmen mit zusammen rund 900 Schiffen ansässig, womit die Schweiz die Nummer 4 in Europa und die Nummer 9 der Welt sei. Die Hoffnung der Reformbefürworter: Wenn das geplante Steuerprivileg Neuaniedlungen bringe oder Wegzüge verhindere, seien die kurzfristigen Steuereinbussen schnell überkompensiert.

Der Bundesrat hatte einst die kurzfristigen Steuereinbussen auf nur 10 Millionen Franken pro Jahr geschätzt, doch heute wagt er keine Schätzung mehr. Zwei von der Branche bestellte Studien hatten für das Regime mit einer Tonnage-Steuer jährliche Zusatzerträge in zwei- bis dreistelliger Millionenhöhe in Aussicht gestellt. Doch die Unsicherheiten sind gross.

In der Vernehmlassung hatten die grossen bürgerlichen Parteien und 18 Kantone die Vorlage im Grundsatz begrüsst. Im Nationalrat kam aber am Dienstag Widerstand nicht nur von der Linken, sondern auch von den Grünliberalen und einigen Exponenten der Mitte-Fraktion. Die Gegner brachten vier Kernargumente vor: Das Branchenprivileg widerspreche der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sei damit auch verfassungsrechtlich unzulässig; per saldo seien für den Fiskus Einbussen zu erwarten; die Vorlage subventioniere mit den Rohstoff- und Schifffahrtssektoren stark umweltbelastende Branchen und derzeitige Krisengewinnler mit einem faktischen Gewinnsteuersatz von nur noch 6 bis 7 Prozent; und an der Urne sei ein Absturz dieser Vorlage programmiert.

Widersprüchliche Gutachten

Finanzminister Ueli Maurer räumte ein, dass die Hochseeschifffahrt im Nachgang zur Corona-Krise sehr rentabel sein möge. Doch vor einigen Jahren sei dies noch ganz anderes gewesen, und das Bild könne auch bald wieder anders aussehen. Längerfristig hätte eine Tonnage-Steuer laut Maurer in der Vergangenheit wohl eher höhere oder mindestens weniger schwankende Einnahmen gebracht als die Gewinnbesteuerung.

Zur Frage des Verfassungsrechts erinnerte Maurer daran, dass zwei Rechtsgutachten unterschiedliche Meinungen dazu geäussert hätten. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft ans Parlament die Vorlage als rechtlich «vertretbar» bezeichnet. Dies ist etwa vergleichbar mit folgender Einschätzung in einem Arbeitszeugnis: «Er war stets bemüht.»

Am Ende überwog das Anliegen, im Standortwettbewerb um die Hochseeschifffahrt mitzumischen. Der Nationalrat akzeptierte das Gesetzesprojekt mit 99 zu 85 Stimmen bei drei Enthaltungen kraft der Unterstützung aus SVP, FDP und der grossen Mehrheit der Mitte-Fraktion. Linke Anträge zum Nichteintreten und zur Rückweisung scheiterten.

Absage an Flaggenerfordernis

Auch Anträge der Linken und der Grünliberalen zur Abschwächung der Vorlage erreichten keine Mehrheit. So lehnte es der Nationalrat zum Beispiel ab, Kreuzfahrten vom Steuerprivileg ausdrücklich auszuschliessen. Auch ein Antrag zum Streichen des vorgesehenen Zusatzrabatts von bis zu 30 Prozent für das Erfüllen bestimmter ökologischer Anforderungen fiel durch. Gescheitert ist auch ein Antrag, den Zugang zum Steuerprivileg analog zur Praxis in der EU auf Firmen zu beschränken, die mindestens 60 Prozent ihrer Transportkapazitäten unter Flagge der Schweiz oder eines EWR-Landes haben. Der Hauptgrund für die Ablehnung dieser Idee: Damit würden nur wenige Unternehmen profitieren. Zudem könnte die geografische Diskriminierung völkerrechtliche Probleme bringen. Die vom Nationalrat beschlossene Eintrittsschwelle ist deutlich tiefer: Die Flagge der betroffenen Schiffe muss zu einem Land gehören, das den relevanten vier internationalen Seeverkehrsübereinkommen unterstellt ist.

Das Geschäft geht nun an den Ständerat. Dort dürfte die Vorlage ebenfalls gute Chancen haben. Doch ob das Gleiche auch für eine Volksabstimmung gälte, ist eine andere Frage. Aufgrund der Äusserungen von linker Ratsseite wäre ein Referendum wahrscheinlich.