

Weissbuch der Schweizer Hochseeschifffahrt

Vorschläge für Notmassnahmen zum Schutz der Flotte unter Schweizer Flagge und für strukturelle Massnahmen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im maritimen Sektor

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Zusammenfassung	3
Einführung.....	5
Nationaler Kontext: die geopolitische und wirtschaftliche Bedeutung des maritimen Sektors der Schweiz.....	5
Kapitel 1: Notmassnahmen.....	8
Abschnitt 1: Risiko der Aufnahme der Schweizer Flagge in die Schwarze Liste des Pariser Memorandums und Folgen.....	8
Abschnitt 2: Empfehlungen.....	9
Erweiterung der Anforderungen an die Staatsangehörigkeit.....	9
Temporäre Rettungsmassnahmen für die unter Schweizer Flagge fahrende Flotte ohne unmittelbare Verlustgefahr für die Eidgenossenschaft.....	10
Kapitel 2: Strukturmassnahmen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im maritimen Sektor	11
Abschnitt 1: Wettbewerbsfähige Steuerumgebung	11
Tonnagesteuer	11
Kurzfassung.....	11
Tonnagesteuer auf internationaler Ebene.....	11
Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Tonnagesteuer	13
Erwartete Auswirkungen der Tonnagesteuer auf den Schweizer Seeverkehrssektor.....	15
Hauptmerkmale, die von der Schweizer Tonnagesteuer erwartet werden	15
Technische Vorschläge.....	17
Stempelsteuer auf Versicherungen	20
Kurzfassung.....	20
Technische Vorschläge.....	20
Abschnitt 2: Nachhaltige Entwicklung	22
Umweltaspekte	22
Kurzfassung.....	22
Internationaler Kontext	22
Die Rolle der Schweiz	24

CO2-Gesetz und Massnahmen: Wo steht die Schweiz?	25
Der Schutz der Menschenrechte	25
Jüngste Entwicklungen bei den Menschenrechten und im maritimen Sektor: Chancen	26
Empfehlungen	27
Abschnitt 3: Seerechtsvorschriften und Verwaltungsorganisation	29
Kurzfassung	29
Vorschlag zur Revision von Gesetz 747.30 Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge	29
Verwaltungsorganisation	30
Abschnitt 4: Internationale Konventionen.....	33
Kurzfassung	33
Technische Vorschläge.....	33
Freihandelsabkommen	33
Doppelbesteuerungs-Abkommen.....	34
Anhänge	35
Anhang 1: Rechtliche Hinweise von Prof. Dr. Alexander von Ziegler - Schellenberg Wittmer.....	35
Anhang 2: Anmerkung zur doppelten Registrierung (Option 3 der in Kapitel 1 erwähnten Notfallmassnahmen).....	56

Zusammenfassung

Aus historischen Gründen hat die Schweiz seit den 1950er Jahren einen ehrgeizigen Rechts- und Regulierungsrahmen verabschiedet, der auf die Entwicklung einer maritimen Industrie abzielt, die in der Lage ist, das Land im Konfliktfall zu versorgen.

Die gegenwärtigen Umstände haben an diesem Ziel nichts geändert. Da 90% des internationalen Handels auf dem Seeweg abgewickelt werden, muss die Schweiz trotz fehlendem Meeresanschluss die Versorgung auf dem Seeweg sicherstellen.

Neben Unternehmen, die Schiffe unter Schweizer Flagge betreiben (Reederei Zürich, ABC Maritime, Oceana Shipping AG), sind weitere führende Unternehmen in der Schweiz ansässig. Ein Beispiel ist die MSC - Mediterranean Shipping Company, die zweitgrösste Containerschiffahrtsgesellschaft der Welt und die viertgrösste Kreuzfahrtgesellschaft der Welt, die eine Flotte von mehr als 550 Schiffen betreibt. Andere Reedereien sind Eiger Shipping, Gearbulk, Nova Marine Group, SwissMarine, etc.

Die unter Schweizer Flagge verkehrende Flotte hatte in der Vergangenheit ihre glorreichen Tage, doch der schweizerische Seeverkehrssektor hat in den letzten Jahren eine tiefe Krise durchlebt, die zu erheblichen finanziellen Kosten für die Eidgenossenschaft geführt hat.

Diese Krise verschärft sich und bis 2023 wird das völlige Verschwinden der unter Schweizer Flagge fahrenden Flotte befürchtet. Wenn sehr kurzfristig keine Sofortmassnahmen ergriffen werden, kann die sich verschärfende Krise den Bund veranlassen, weitere Zahlungen im Rahmen der derzeit geltenden Bundesgarantien auszulösen.

Zunächst ist es unerlässlich, die Ursachen der Krise zu ermitteln, die den Sektor derzeit trifft. Diese Ursachen sind vielfältig und liegen auf zwei Ebenen:

- Auf internationaler Ebene: Die Finanzkrise von 2008 / 2009 verursachte eine starke Verlangsamung des internationalen Handels (Rückgang um rund 20%). Der darauf folgende Aufschwung ermöglichte keine Rückkehr zu früheren Niveaus, und mit der Verlangsamung des Welthandelwachstums entstand ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach Fracht.
- Auf schweizerischer Ebene: Obwohl unser Land über unbestreitbare Wettbewerbsvorteile verfügt (solide öffentliche Finanzen, stabiles politisches Umfeld, hohes Qualifikationsniveau...), ist die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im maritimen Sektor nach wie vor gering. Tatsächlich entsprechen der Rechts- und Regulierungsrahmen und die Verwaltungsorganisation nicht mehr den Bedürfnissen des maritimen Sektors. Das Fehlen von Steuerbestimmungen, die denen anderer grosser Seefahrtsnationen ähnlich sind, ist ein grosses Hindernis für die Erhaltung und Entwicklung des Sektors in der Schweiz.

In diesem Zusammenhang erfordert der Schutz des Schweizerischen maritimen Sektors einerseits Notmassnahmen, die andererseits durch langfristige strukturelle Massnahmen ergänzt werden müssen.

- Notmassnahmen: Um zu vermeiden, dass die Schweizer Flotte kurzfristig auf die schwarze Liste des Pariser Memorandum of Understanding (Paris MoU, Pariser Vereinbarung über Kontrollen/Inspektionen von Schiffen, welche europäische, kanadische sowie russische Häfen anlaufen) gesetzt

wird und somit möglicherweise verschwindet, muss die Flotte ausgebaut werden, indem verschiedene schweizerische oder ausländische Betreiber dazu ermutigt werden, bestimmte Schiffe in der Schweiz registrieren zu lassen. Parallel dazu sollten auch kurzfristige temporäre Massnahmen betrachtet werden, insbesondere die Option ein Moratorium beim Paris MoU zu beantragen, damit die Schweizer Flagge nicht auf die schwarze Liste gesetzt wird.

- Strukturmassnahmen: Die Sofortmassnahmen werden ihr Ziel nur dann erreichen, wenn der Bund eine langfristige Strategie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in diesem Sektor beschliesst. Diese Wettbewerbsfähigkeit wird durch die folgenden Elemente erreicht:
 - Die Schaffung eines steuerlichen Rahmens ähnlich dem anderer Seefahrtsnationen. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, eine Tonnagesteuerregelung zu verabschieden, eine Steuerregelung, die ihre Wirksamkeit zum Schutz und zur Entwicklung, insbesondere des europäischen Seeverkehrssektors, bereits unter Beweis gestellt hat.
 - Eine Stärkung der Führungsrolle der Schweiz in der nachhaltigen Entwicklung (Umwelt und Menschenrechte).
 - Eine Revision der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge, um einerseits diese Vorschriften an den neuen internationalen, wirtschaftlichen und operationellen Kontext anzupassen und andererseits dem Schweizer Seeverkehrssektor die Flexibilität zu geben, die für seine stabile Entwicklung unabdingbar ist.
 - Die Aushandlung neuer internationaler Seeverkehrsübereinkommen sowie die systematische Berücksichtigung der Bedürfnisse des Sektors beim Abschluss von Freihandelsabkommen.

Einführung

Nationaler Kontext: die geopolitische und wirtschaftliche Bedeutung des maritimen Sektors der Schweiz

Paradoxerweise hat sich die maritime Wirtschaft in der Schweiz aufgrund der geografischen Besonderheit der Schweiz als Binnenland im Zentrum Europas ohne Zugang zum Meer trotzdem entwickelt.

Der Zweite Weltkrieg hat in der Tat die Verwundbarkeit der Eidgenossenschaft in Bezug auf die Versorgung deutlich gemacht.

Zunächst aus der Not heraus, hat der Bundesrat in seinem Erlass vom 9. April 1941 *«die rechtlichen Voraussetzungen für eine schweizerische Handelsflotte zur Sicherstellung von Importen aus dem Ausland»* festgelegt¹. Das Bundesgesetz vom 23. September 1953 über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge brachte die schweizerische Gesetzgebung mit dem ordentlichen Recht in Einklang.

In dem Wunsch, den Aufbau einer Flotte zu fördern, die in der Lage ist, das Land zu beliefern, stellte sich schnell die Frage nach wirtschaftlicher Unterstützung. Ab 1948 gewährte der Bund privaten Investoren vorteilhafte Kredite und ersetzte diesen Unterstützungsmechanismus durch Rahmenkredite und Bürgschaften, die ab 1959 in regelmässigen Abständen erneuert wurden.

Diese Unterstützung der Eidgenossenschaft für den schweizerischen maritimen Sektor wird seit der Bundesverfassung von 1999 durch den Artikel 102 verstärkt, der vorsieht, dass:

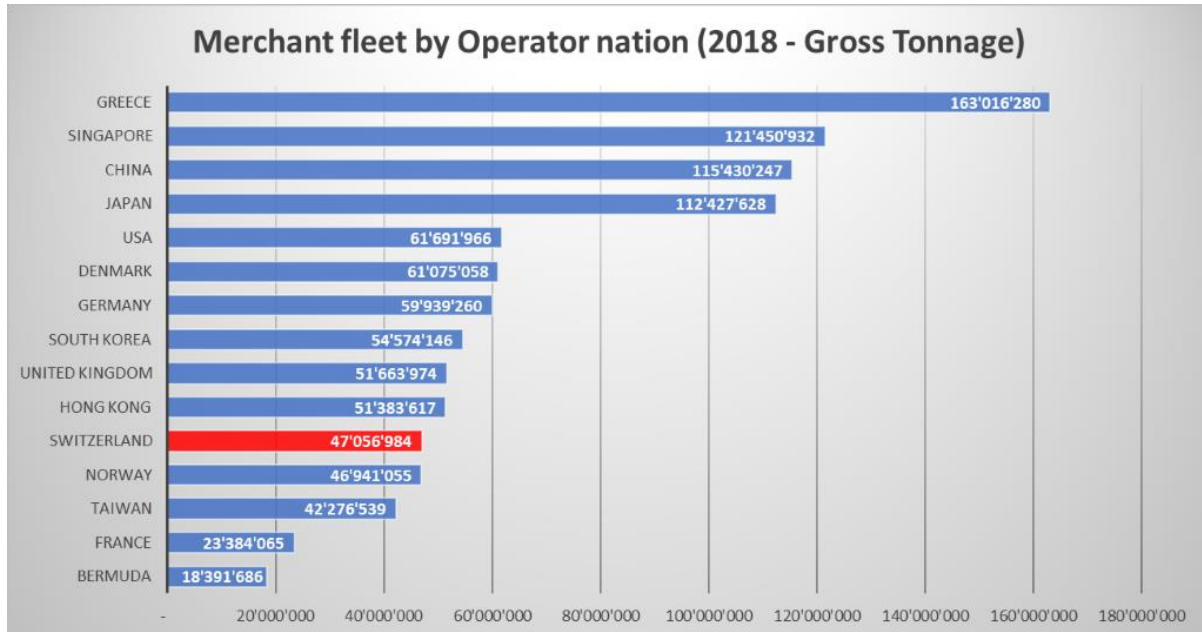
«Der Bund stellt die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Er trifft vorsorgliche Massnahmen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.» Neben der Unterstützung der unter Schweizer Flagge fahrenden Schiffsflotte² hat sich die Schweiz im Laufe der Jahre zu einer Seefahrtsnation entwickelt, die jedoch wahrscheinlich wenig bekannt ist. Zum Beispiel hat die Seeflotte unter Schweizer Flagge bis zu 52 Schiffe gezählt, insgesamt werden jedoch mehr als 900 Schiffe von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz betrieben. Unter ihnen befinden sich wichtige Akteure des Sektors wie die MSC Mediterranean Shipping Company, eine seit 1978 in Genf registrierte Gesellschaft, die mit einer Flotte von mehr als 550 Schiffen

1 Bericht zur Schweizer Schifffahrtspolitik, 14. Oktober 2009

2 Es sei darauf hingewiesen, dass das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (EVD) in seinem im Dezember 2016 veröffentlichten Bericht über die Bedeutung der Schifffahrt für die Versorgungspolitik die Auffassung vertritt, dass *«für die wirtschaftliche Landesversorgung (WVV) vorerst kein Handlungsbedarf in Bezug auf die Schweizer Hochseeflotte besteht. Der Beitrag dieser Flotte zur Versorgung der Schweiz mit Nahrungsmitteln und Erdölprodukten stellt im aktuellen Kontext (überreiches Angebot an Seefrachtkapazitäten, Seeschifffahrt als schwächstes Glied in der Logistikkette) kaum einen entscheidenden Mehrwert dar.»*

nach der dänischen Maersk und vor der französischen CMA CGM die zweitgrösste Containerschiffahrtsgesellschaft der Welt ist. Es ist auch zu beachten, dass viele Rohstoffhandelsgruppen Schiffahrtsabteilungen eingerichtet haben. So ist Eiger Shipping mit Sitz in Genf die Schiffahrtstochter der Lukoil-Gruppe, des führenden privaten russischen Ölproduzenten.

Gemäss der neuesten Statistik (November 2018) liegt die Schweiz in Europa auf Platz 5 und weltweit auf Platz 11, gemessen an der Bruttotonnage der von in der Schweiz ansässigen Unternehmen betriebenen Flotte.



Quelle: HIS Seaweb - Dänischer Schiffahrtsverband

Der maritime Sektor trägt 0,4% zum BIP des Bundes (2,4 Milliarden CHF) bei und beschäftigt mehr als 2'000 Personen (direkte Arbeitsplätze).

Die Schweiz ist sich der Bedeutung der maritimen Wirtschaft bewusst und engagiert sich in zahlreichen internationalen Organisationen wie der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation, der Internationalen Arbeitsorganisation (mit der Ratifizierung des Seearbeitsübereinkommens von 2006) und der OSPAR-Kommission (Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks). Die Schweiz hat auch zahlreiche internationale Übereinkommen ratifiziert, wie das MARPOL-Übereinkommen (Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe) vom 2. November 1973 und das SOLAS-Übereinkommen von 1974 (Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See).

Handkehrum hat die Schweiz bisher nur wenige bilaterale Seeverkehrsabkommen mit Drittstaaten unterzeichnet und ratifiziert.

Die Schweizer Schifffahrtsindustrie hat in den letzten Jahren eine schwere Krise durchlebt. Das Verschwinden bestimmter Schiffseigner oder -betreiber hat zu einem erheblichen Rückgang der unter Schweizer Flagge verkehrenden Flotte geführt und stellt somit ein Risiko für die Versorgungspolitik des Landes dar. Darüber hinaus könnte die Anwendung der Regeln des Paris Memorandum of Understanding (koordinierte Kontrolle ausländischer Schiffe, welche die Häfen von Mitgliedern des Paris Memorandum of Understanding oder «Paris MOU» anlaufen) dazu führen, dass die Schweizer Flagge bis 2023 auf die schwarze Liste gesetzt wird. Sollte dies eintreffen, wären die Schweizer Betreiber verpflichtet, ihre Aktivitäten neu zu organisieren, einschliesslich der Überführung ihrer Flotte unter eine andere Flagge.

Abgesehen von diesen konjunkturellen Umständen scheint die Situation der Schweizer Seefahrts-Industrie mit einem generellen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in diesem Sektor zusammenzuhängen, der auf veraltete gesetzliche Regelungen, das Fehlen eines Steuersystems ähnlich dem vieler anderer Staaten, und den Verlust des Einflusses der Schweiz in internationalen Organisationen zurückzuführen ist.

Aus diesem Grund ist dieses Weissbuch in zwei Teile gegliedert:

- Ein erstes Kapitel (Kapitel 1: Notmassnahmen) zielt darauf ab, Vorschläge zu unterbreiten, um die Schweizer Flagge kurzfristig zu schützen, indem vermieden wird, auf die schwarze Liste des Pariser Memorandums gesetzt zu werden (Schwierigkeit oder sogar Verbot, bestimmte Häfen anzulaufen, die Mitglieder des Pariser Memorandums sind).

- Ein zweites Kapitel (Kapitel 2: Strukturmassnahmen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im maritimen Sektor) enthält verschiedene Empfehlungen für eine langfristige Strategie zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im maritimen Sektor auf globaler Ebene. Es werden vier Bereiche behandelt: Das steuerliche Umfeld (Abschnitt 1), nachhaltige Entwicklung, einschliesslich Umweltfragen und Menschenrechte (Abschnitt 2), maritime Vorschriften (Abschnitt 3) und internationale Übereinkommen (Abschnitt 4).

Kapitel 1: Notmassnahmen

Abschnitt 1: Risiko der Aufnahme der Schweizer Flagge in die Schwarze Liste des Pariser Memorandums und Folgen

Die Situation der Schweizer Hochseeflotte ist kritisch. Die Schweizer Flagge steht derzeit auf der grauen Liste des Pariser Memorandum of Understanding³. Für die Einstufung jeder Flotte ist das Verhältnis zwischen Festhaltungsmassnahmen und Anzahl Kontrollen über die vergangenen drei Kalenderjahre massgebend. Dieses Verhältnis bestimmt, ob die Flotte auf die weisse, graue, oder schwarze Liste gesetzt wird. Dabei ist eine Mindestanzahl an 30 Inspektionen in drei Jahren notwendig, um überhaupt aufgelistet zu werden. Zwischen 2018 und März 2020 wurden 76 Inspektionen durchgeführt, die zu 6 Festhaltungsmassnahmen für Schiffe führten, wobei 5 dieser Festhaltungsmassnahmen im Jahr 2019 während insgesamt 22 Inspektionen stattfanden. Die Anzahl Schiffe unter der Schweizer Flotte und somit auch die Anzahl Kontrollen nahm in den letzten Jahren stetig ab. Mit der derzeitigen schrumpfenden Flotte muss man davon ausgehen, dass nicht genügend Kontrollen bis Ende 2022 durchgeführt werden, um die 5 Festhaltungsmassnahmen aus dem Jahre 2019 kompensieren und somit der schwarzen Liste entrinnen zu können. Falls die Mindestanzahl an Inspektionen nicht erreicht wird, wären die Konsequenzen ähnlich wie bei einer Auflistung auf der schwarzen Liste.

Das Risiko, dass die Schweizer Flotte auf die schwarze Liste gesetzt wird, ist somit extrem hoch. Wenn dies eintritt, werden Schweizer Schiffe maximal eine 2 von 5 Sterne-Bewertung durch Rightship⁴ erhalten und daher nur schwer zu verchartern sein, da von den meisten Charterern eine Mindestbewertung von 3 Sternen verlangt wird. Darüber hinaus werden sich ungeachtet dieser Rightship-Bewertung andere Charterer weigern, Schiffe zu chartern, die auf der schwarzen Liste stehen. Die unter Schweizer Flagge verkehrende Flotte läuft somit Gefahr ihre Konkurrenzfähigkeit zu verlieren und als Folge dessenteilweise oder sogar ganz stillgelegt zu werden.

Die verbleibende Flotte ab Juli 2020 besteht aus 3 Schweizer Reedereien: der Reederei Zürich AG, ABC Maritime und Oceana Shipping AG mit 20 Schiffen (ab April 2020). In den letzten 24 Monaten wurde keines der Schiffe dieser drei Unternehmen im Rahmen des Pariser Memorandums festgehalten, was die Qualität der bestehenden Flotte beweist. Trotz guter Wartung und professioneller Besatzungen kann das Risiko künftiger Festhaltungsmassnahmen aber nicht völlig ausgeschlossen werden.

Die Anzahl der Schiffe unter Schweizer Flagge ist ein wesentlicher Parameter um die Kriterien des Pariser Memorandums erfüllen zu können. Die Mindestanzahl an Inspektionen (30 in 3 Jahren), die für die Aufnahme der Schweizer Flagge auf die weisse, graue oder schwarze Liste notwendig sind, werden bald nicht mehr ausreichen und wenn doch (voraussichtlich für 2022), dann nur für die schwarze Liste. Ohne ein Notfallmoratorium des Pariser Memorandums für die verbleibenden Schiffe unter Schweizer Flagge wird der Betrieb von ebendiesen Schiffen sehr ehrschrift, wenn nicht gar verunmöglicht. Folglich wird die

3 <https://parismou.org/>

4 Rightship ist ein privates Unternehmen, das die Qualität von Schiffen nach verschiedenen Kriterien klassifiziert und ist eine der wichtigen Referenzen, die von vielen Charterern verwendet werden <https://www.rightship.com/>

Insolvenz der Schiffseigner-Gesellschaften, welche diese Schiffe besitzen, wohl unvermeidlich sein. Dem entsprechend würden die verbleibenden Bundesgarantien höchstwahrscheinlich für Schiffe in Anspruch genommen, die ansonsten bestens betrieben würden.

Die einzigen Lösungen, damit die Schweizer Flagge auf die graue oder weisse Liste gesetzt wird, wären eine deutliche Erhöhung der Zahl der unter Schweizer Flagge fahrenden Schiffe bis Ende 2021 (zum Beispiel durch Öffnung des Registers für EU-Bürger, die von der Schweiz aus operieren) oder ein Moratorium im Rahmen der Pariser Vereinbarung für einige Jahre, damit die Grösse der Schweizer Flotte erhöht und das Verhältnis der Zahl der Festhaltungsmassnahmen zur Anzahl Inspektionen der Flotte verbessert werden kann. Wenn es nicht möglich ist, von der schwarzen auf die graue (oder gar weissen) Liste zu gelangen, besteht nur noch die Option, die betreffenden Schiffe aus der Schweizer Flotte zu streichen, wobei man darauf achten müsste die mit dem Eigentum dieser Schiffe verbundenen Rechte des Bundes (Hypotheken, Requirierungsrecht usw.) zu erhalten und, dass diese weiterhin im schweizerischen Register geführt werden.

Abschnitt 2: Empfehlungen

Erweiterung der Anforderungen an die Staatsangehörigkeit

Die wichtigste Massnahme ist eine Vergrösserung der unter Schweizer Flagge verkehrenden Flotte, indem die "Staatsangehörigkeitserfordernisse" auf die Interessen der EU ausgeweitet werden, während die Verbindung mit der Schweiz in Bezug auf Domizil/Wohnsitz und Schiffsmanagement aufrechterhalten wird.

Eine solche Massnahme würde helfen, die gegenwärtige Notsituation zu überwinden, und gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer langfristigen Strategie für eine moderne Flotte unter Schweizer Flagge leisten.

Um die Zahl der Schiffe unter Schweizer Flagge erhöhen zu können, ist es wichtig, das Schifffahrtsgesetz und die Schifffahrtsverordnung, insbesondere die Anforderungen an die Nationalität, zu überprüfen und zu erweitern. Die Schifffahrt ist per Definition eine internationale Aktivität mit Akteuren und Investoren verschiedener Nationalitäten. Auch wenn ein grosser Teil von ihnen in der Schweiz lebt, haben nicht alle das Schweizer Bürgerrecht und erfüllen daher im Moment nicht die vom Schifffahrtsgesetz geforderten Staatsangehörigkeitskriterien.

Darüber hinaus ist es für die Entwicklung der unter Schweizer Flagge fahrenden Flotte wichtig, dass ausländische Investoren in Reedereien investieren können, die von der Schweiz aus registriert und kontrolliert werden. Eine Beschränkung der Mehrheitsbeteiligung auf Schweizer Bürger wäre der Entwicklung und dem Wachstum der Schweizer Flagge abträglich.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Öffnung für andere Nationalitäten dazu beitragen könnte, die gegenwärtige Notsituation zu überwinden und gleichzeitig zur Entwicklung einer langfristigen Strategie für eine moderne Flotte unter Schweizer Flagge beizutragen.

Temporäre Rettungsmaßnahmen für die unter Schweizer Flagge fahrende Flotte ohne unmittelbare Verlustgefahr für die Eidgenossenschaft

Sollte sich die Erhöhung der Zahl der Schiffe als unzureichend erweisen, können drei Optionen in Betracht gezogen werden, um die wirtschaftlichen und finanziellen Interessen der Reeder mit Schiffen unter Schweizer Flagge ohne finanzielle Verluste für die Eidgenossenschaft zu wahren:

- **Option 1:** Unabhängig von all den anderen Massnahmen wird es empfohlen, beim Pariser Memorandum ein **Moratorium von 3-5 Jahren** zu beantragen, bis langfristige Lösungen für die Schweizer Flagge gefunden und umgesetzt sind.
- **Option 2:** Schweizer Schiffen vorübergehend **die doppelte Registrierung** erlauben, dh. aus dem Schweizer Register auszutreten und sich unter einer ausländischen Flagge neu einzutragen (unbeschadet der Sanktionen des Pariser Memorandums), wobei die Finanzstruktur des Schiffes, einschliesslich der Schweizer Bürgschaft für Hypotheken im neuen Register, beibehalten wird.
- **Option 3: Eine doppelte Registrierung** ist in der Schifffahrtsbranche üblich und besteht darin, dass ein Schiff auf Bareboat-Charter an einen Charterer vermietet werden kann, der aus betrieblichen Gründen eine andere Flagge als die ursprüngliche Flagge führen möchte. Das Schiff wird in der Regel unter einer zweiten Flagge für einen begrenzten Zeitraum von zwei Jahren registriert, der jedoch verlängerbar ist. Während der gesamten Dauer des Chartervertrages ist der Charterer für die technische Wartung, die Besatzung und das kommerzielle Management des Schiffes verantwortlich (das Schiff ist sozusagen «nackt» verchartert).

All diese Empfehlungen sind Gegenstand einer detaillierten Analyse, die von Prof. Dr. Alexander von Ziegler von Schellenberg Wittmer AG erstellt wurde (siehe Anhang 1).

Kapitel 2: Strukturmassnahmen zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im maritimen Sektor

Abschnitt 1: Wettbewerbsfähige Steuerumgebung

Tonnagesteuer

Kurzfassung

Die Schweiz als führende Seefahrtsnation muss ihr Steuersystem mit dem der anderen Seefahrtsnationen in Einklang bringen. In dieser Hinsicht scheint eine Tonnagesteuerregelung notwendig zu sein. Im Einklang mit der Bundesverfassung muss diese Tonnagesteuer auch mit den Bestimmungen der Europäischen Union in Einklang stehen, die der EFTA als Referenz für die Analyse dieses abweichenden Steuerregimes dienen.

Die Merkmale der Tonnagesteuer sind wie folgt:

- Die Tonnagesteuer ist eine Steuer auf Gewinne, die auf der Grundlage der Nettotonnage der Schiffe berechnet wird,
- Optionale Regelung: die Tonnagesteuer ist für einen Zeitraum von 10 Jahren anwendbar,
- Die Tonnagesteuer ist auch bei Buchverlusten fällig und sichert den Kantonen und dem Bund regelmässige und nachhaltige Einnahmen,
- Die Tonnagesteuer ist sehr einfach zu verwalten, sowohl für den Steuerzahler als auch für die Verwaltung,
- Die Tonnagesteuer ist - unserer Analyse nach - die einzige Steuer mit einem starken ökologischen Anreiz.

Tonnagesteuer auf internationaler Ebene

Die Europäische Union, aber auch andere Staaten, haben seit vielen Jahren ein besonderes Interesse an der maritimen Industrie und wollen sie aus strategischen und wirtschaftlichen Gründen unterstützen.

1989 veröffentlichte die Europäische Kommission die ersten Leitlinien für staatliche Beihilfen für den Seeverkehr. Diese Richtlinien wurden 1997 und erneut im Jahr 2004 überarbeitet. Zwei Arten von Steuerregelungen wurden von der Europäischen Kommission validiert, eine über Steuererleichterungen für Seeleute und die andere über Tonnagesteuerregelungen.

Tonnagesteuer bedeutet, dass der Schiffseigner einen Steuerbetrag zahlt, der direkt proportional zur Tonnage der von ihm betriebenen Schiffe ist: Dieser Betrag wird unabhängig von den tatsächlichen Gewinnen oder Verlusten des Unternehmens fällig. Tonnagesteuerregelungen gibt es in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Griechenland, den Niederlanden, Spanien, Malta, Zypern, Polen, Italien, Schweden, Portugal und Kroatien. Darüber hinaus hat auch Norwegen, das nicht Mitglied der Europäischen Union, aber wie die Schweiz Mitglied der EFTA ist, dieses System übernommen, ebenso wie das Vereinigte Königreich.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass einige Staaten derzeit überlegen, ob sie diese Steuer anwenden wollen (beispielsweise Luxemburg).

Einige Staaten, die keine Tonnagesteuer eingeführt haben, haben andere steuerliche Anreizmechanismen eingeführt (z.B. Singapur).

Die Tonnagesteuer wird nicht in Frage gestellt, und die Europäische Kommission trifft regelmässig positive Entscheidungen über die Einführung oder Änderung von Tonnagesteuerregelungen durch bestimmte Mitgliedstaaten. Die aktuellsten sind folgende:

- 12. Oktober 2018: Billigung der Verlängerung der Tonnagesteuer in Dänemark
- 6. April 2018: Billigung der Einführung der Tonnagesteuer in Portugal.
- 19. Dezember 2017: Genehmigung der Tonnagesteuer in Malta (nach einem Untersuchungsverfahren)
- 25. April 2017: Billigung der Einführung der Tonnagesteuer in Litauen.

Auf europäischer und internationaler Ebene sind die folgenden bemerkenswerten Entwicklungen zu nennen:

- Auswirkungen von Brexit: Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wird wahrscheinlich zu tiefgreifenden Veränderungen bei der Tonnagesteuer in diesem Land führen. In der Tat war die derzeitige Tonnagesteuerregelung in der Vergangenheit von der Kommission genehmigt worden, erwies sich aber in einigen Punkten (z.B. Aufnahme der Verpflichtung zur Ausbildung von Kadetten) als relativ restriktiv.
Ein Bericht wurde im April 2019 vorgelegt und technische Vorschläge für Änderungen der Tonnagesteuer werden derzeit geprüft. Dazu gehören die Ausweitung des Geltungsbereichs der Tonnagesteuer auf bestimmte Schiffskategorien, die Überarbeitung der Vorschriften für die Kadettenausbildung, die Überarbeitung der Vorschriften für Optionen usw. Es sei darauf hingewiesen, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union diesem Land eine beträchtliche Flexibilität bei der Festlegung der Vorschriften verleihen wird – eine Flexibilität, die durch die Tatsache, dass das Vereinigte Königreich nicht Mitglied der EFTA ist, noch verstärkt wird. Ohne allzu alarmierend zu sein, sollte erwägt werden, dass das Vereinigte Königreich zu einem "neuen maritimen Singapur" am Tor zu Europa (und der Schweiz) werden könnte. Dies könnte zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen den Seefahrtsnationen in diesem Teil der Welt führen.
- Harmonisierung der europäischen Regeln. Die Europäische Kommission hat eine Reflexion über eine mögliche Harmonisierung der Regeln für staatliche Beihilfen eingeleitet. Verschiedene Akteure (ECSA - European Community Shipowners Association) sind an diesen Diskussionen beteiligt.
- Die OECD hat wiederholt bestätigt, dass die Tonnagesteuer keine schädliche Steuerpraxis ist. Dieses Element wird insbesondere im jüngsten Bericht über schädliche Steuerpraktiken, der am 29. Januar 2019 veröffentlicht wurde, in Erinnerung gerufen. Es sei darauf hingewiesen, dass die in Singapur oder Hongkong geltenden Steuervergünstigungen ebenfalls nicht als schädliche Steuer-

praktiken betrachtet werden. Schliesslich steht die Tonnagesteuer insofern vollständig im Einklang mit den neuen Konzepten der Gewinnbesteuerung (BEPS), da die Option der Tonnagesteuer nur Unternehmen gewährt werden kann, die sich in einem Zustand ausreichender Substanz befinden, um die kommerzielle und strategische Kontrolle über die Flotte auszuüben. Die aktuellen Diskussionen über das so genannte "BEPS 2.0"-Projekt sollten das Prinzip der Tonnagesteuer nicht beeinträchtigen, da die OECD bereits ihre Bereitschaft zum Ausdruck gebracht hat, den maritimen Sektor von der "Säule 1" auszunehmen. Die politische Entscheidung wird innerhalb weniger Monate getroffen werden. Was die "Säule 2" anbelangt, so arbeitet der maritime Sektor eng mit der OECD zusammen, um einen Ausschluss aus dem Anwendungsbereich zu prüfen.

Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Tonnagesteuer

Gemäss Artikel 103: *«Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.»*

Diese Bestimmungen rechtfertigen die Verfassungsmässigkeit der Tonnagesteuer, wie Professor Oberson⁵ in seiner Analyse im Jahr 2016 unterstrich.

Bereits 2013 hat sich das Steuerungsorgan⁶ zuhanden des EFD positiv zur Tonnage-Steuer geäussert. Das Gremium schlussfolgert zur Tonnage-Steuer: «Die Einführung einer Tonnagebesteuerung könnte jedoch die Attraktivität der Schweiz für Shippingtätigkeiten erhöhen und erlaubt, die in diesem Gewerbe tätigen, ansässigen Unternehmen in der Schweiz zu halten. Sie kann dazu führen, dass Konzerne solche Aktivitäten vermehrt in der Schweiz ansiedeln werden. Ohne weitere Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in diesem Bereich ist es wahrscheinlich, dass Shippingunternehmen längerfristig ins Ausland abwandern».

Die Tonnagesteuer ist ein wichtiges Instrument zur Unterstützung des schweizerischen maritimen Sektors. Daher sollte folgendes beachtet werden :

- Die Tonnagesteuer ist bereits in den Botschaften vom 7. November 2001⁷ und 27. Juni 2007⁸ vom Bundesrat als mögliche Alternative zur Bundesgarantie analysiert worden. Am Ende dieser Analysen wurde die Präferenz für ein Bürgschaftssystem bestätigt. Im Anschluss an den DEFR-Bericht

⁵ La constitutionnalité de l'introduction d'une taxe au tonnage en Suisse dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) / Xavier Oberson, 2016

⁶ Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III) // Bericht des Steuerungsorgans zuhanden des EFD, 11. 12. 2013

⁷ Botschaft vom 7. November 2001 betreffend den Bundesbeschluss zur Erneuerung der Eröffnung eines Rahmenkredits für Garantien zur Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl von Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge - FF 2020 884

⁸ Botschaft vom 27. Juni 2007 zur Änderung des Bundesbeschlusses über einen Rahmenkredit für Bürgschaften zur Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl von Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge - FF 2007 4949

vom Dezember 2016, der zum Schluss kam, dass die Bedeutung der Seeschifffahrt für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit der Schweiz relativiert werden sollte, vertrat der Bundesrat jedoch die Auffassung, dass der Bund die Seeschifffahrt in naher Zukunft nicht weiter fördern müsse, um die Versorgung des Landes im Krisenfall zu gewährleisten. Dementsprechend hat der Bundesrat am 21. Dezember 2016 entschieden, der Bundesversammlung die Erneuerung des im Juni 2017 auslaufenden Garantierahmenkredits nicht vorzuschlagen. Die Finanzdelegation der Bundesversammlung (FinDel) erklärte zum Abschluss ihres Untersuchungsberichts über das Verkaufsverfahren der SCL- und SCT-Schiffe⁹: *«Die FinDel ist allerdings der festen Überzeugung, dass nicht nur die Solidarbürgschaft, sondern auch das Instrument der einfachen Bürgschaft kein geeignetes Instrument darstellt, um den Bedarf nach maritimen Transportmöglichkeiten zu sichern. Stattdessen sind dringend **alternative Instrumente zur Förderung, Erhalt und Stärkung der Schweizer Hochseeflotte** zu prüfen.»* Ohne die Tonnagesteuer zu zitieren und angesichts des bisherigen Vergleichs der Förderinstrumente kann davon ausgegangen werden, dass die FinDel vorgeschlagen hat, die Angemessenheit der Einführung einer Tonnagesteuer in der Schweiz erneut zu analysieren.

- Die Europäische Kommission hat immer wieder darauf hingewiesen, *«dass derartige Massnahmen hochwertige Landarbeitsplätze wie im Bereich des Schiffsmanagements und in seeverkehrs-nahen Branchen (Versicherungs-, Makler- und Finanzierungs-wesen) erhalten. Angesichts der Bedeutung solcher Tätigkeiten für die gemeinschaftliche Wirtschaft können derartige steuerliche Anreize — auch im Bemühen um das Erreichen der vorstehend genannten Ziele — grundsätzlich unterstützt werden. Der Schutz hochwertiger Arbeitsplätze und die Förderung einer wettbewerbsfähigen Schifffahrtsindustrie in einem Mitgliedstaat durch steuerliche Anreize in Verbindung mit anderen Initiativen in den Bereichen Ausbildung und Verbesserung der Sicherheit leisten der Entwicklung der Gemeinschaftsschifffahrt auf dem Weltmarkt Vorschub.»*¹⁰ Die Kommission analysiert systematisch die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Steueranreize. Beispielsweise erinnerte Margrethe Vestager, das für die Wettbewerbspolitik zuständige Kommissionsmitglied, bei der Genehmigung der Verlängerung der dänischen Tonnagesteuerregelung daran, die Regelung *«wird dazu beitragen, dass die Schifffahrtsindustrie auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig bleibt. Sie wird Arbeitsplätze erhalten und hohe Umweltstandards im Seeverkehr fördern. Die Regelung steht im Einklang mit den Leitlinien der Kommission für staatliche Beihilfen und enthält neue Garantien, um die Gleichbehandlung der europäischen Reedereien zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.»*¹¹

9 Solidarbürgschaften des Bundes für die Schweizer Hochseeflotte: Untersuchung des Verkaufsverfahrens von SCL- und SCT-Schiffen - Bericht der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte - 27. Juni 2019

10 Mitteilung der Kommission C(2004) 43 - Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zum Seeverkehr

11 Europäische Kommission - Pressemitteilung 12. Oktober 2018 - IP /18/6107

Erwartete Auswirkungen der Tonnagesteuer auf den Schweizer Seeverkehrssektor

Bevor die Auswirkungen der Tonnagesteuer auf die Schweizer Wirtschaft analysiert werden, sollte die Entwicklung der internationalen Verteilung der zwischen 2016 und 2018 betriebenen Flotte analysiert werden.

Ein Element davon sollte sein: Die von Singapur aus operierende Flotte stieg um 49,1% von 81 auf 121 Millionen Tonnen. Damit rückt Singapur in der Rangliste der Länder, die eine Flotte betreiben, von Platz 4 auf Platz 2 vor. Dieses Wachstum sollte mit dem durchschnittlichen Wachstum der Weltflotte im gleichen Zeitraum von etwa 6% verglichen werden. Darüber hinaus gingen zur gleichen Zeit die von Japan, den Vereinigten Staaten, Südkorea oder Deutschland aus operierenden Flotten in jedem dieser Staaten um mehr als 12% zurück.

Natürlich lassen sich diese Entwicklungen nicht allein mit dem steuerlichen Aspekt erklären¹². Es ist jedoch klar, dass Singapur zu den Staaten gehört, die besonders vorteilhafte Steueranreize bieten.

Für die Schweiz hätte die Tonnagesteuer folgende Auswirkungen:

- Erhaltung des bestehenden maritimen Sektors,
- Die anwesenden Unternehmen hätten eine klare Absehbarkeit ihrer zukünftigen Steuerlast,
- Die Schweizer Reedereien wären mit ihren globalen Konkurrenten gleichgestellt,
- Ein Offshoring in vorteilhaftere Staaten (insbesondere das Vereinigte Königreich) würde vermieden,
- Arbeitsplätze würden gerettet,
- Im Falle einer Revision der Bedarfsanalyse durch den Bund zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit wäre die Tonnagesteuer ein grundlegendes Element zur Aufrechterhaltung der Kapazität der Hochseeflotte unter Schweizer Flagge,
- Neben der Erhaltung und Stärkung des Sektors (Zunahme der betriebenen Tonnage um 164%) würde die Tonnagesteuer bis 2030 die Schaffung von 1'200 Arbeitsplätzen in der Schweiz ermöglichen und dem Bund allein im maritimen Sektor zusätzliche Steuereinnahmen von 180 Millionen Franken einbringen (direkter Beitrag)¹³.

Hauptmerkmale, die von der Schweizer Tonnagesteuer erwartet werden

Die Tonnagesteuer hat viele technische Vorteile:

- Die administrative Verwaltung durch Tonnagesteuer zahlende Unternehmen ist einfach und sicher, da die Tonnagesteuer auf der Grundlage objektiver Schiffsdaten (Nettotonnage) berechnet wird, die von unabhängigen Zertifizierungsstellen ermittelt werden.

¹² In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Studie *The leading Maritime Capitals of the World 2019*, die von Menon Economics July und DNV GL veröffentlicht wurde.

¹³ Analyse des Instituts CREA - Lausanne - Der maritime Wirtschaftspol der Schweiz und die Tonnagesteuer - April 2020

- Die administrative Verwaltung durch die Steuerbehörden (Kanton und Bund) wird vereinfacht.
- Die Steuereinnahmen von Bund und Kantonen wären stabil und vorhersehbar.

Die folgenden Hauptmerkmale werden erwartet:

- Die schweizerische Tonnagesteuer muss sich streng an die von der Europäischen Union definierten und von der EFTA angewandten Leitlinien für staatliche Beihilfen im Seeverkehr halten.
- Es sollte jedoch möglich sein, gewisse lokale Besonderheiten zu verteidigen, die insbesondere mit der Binnenlage der Schweiz zusammenhängen. Zum Beispiel sollte es möglich sein, dass Schiffe, die direkte Verbindungen zwischen dem Hafen Basel¹⁴ und den Nordseehäfen betreiben, der Tonnagesteuer zu unterliegen¹⁵.
- Die Tonnagesteuer würde die Einkommenssteuer und die Kapitalsteuer ersetzen.
- Die schweizerische Tonnagesteuer sollte auf Bundesebene angewendet werden, ohne dass die Kantone die Möglichkeit haben, auf ihrer Ebene eine Tonnagesteuer festzulegen. Die Einnahmen aus der Tonnagesteuer könnten unter den Kantonen im Verhältnis zur Grösse der Flotten verteilt werden, die von Unternehmen mit Sitz in diesen Kantonen betrieben werden.
- Die Schweizer Tonnagesteuer sollte fakultativ sein.
- Die ausgeübte Option sollte für einen Zeitraum von 10 Jahren beibehalten werden. Ein Ausstieg aus der Tonnagesteuerregelung vor dem Ende des Optionszeitraums sollte finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen (rückwirkende Berechnung der Einkommensteuer mit Entlastung entsprechend der effektiven Dauer der Option ...).
- Nur Schweizer Unternehmen, die in der Schweiz ansässig sind und über die notwendige Substanz verfügen, um die kommerzielle und strategische Kontrolle über die Flotte auszuüben, könnten sich für die Tonnagesteuer entscheiden, unabhängig vom Standort der juristischen Eigentumseinheit.
- Nur maritime Tätigkeiten für die Beförderung von Gütern und Personen würden der Tonnagesteuer unterliegen, ebenso wie Hilfstätigkeiten gemäss der Definition von Hilfstätigkeiten, die bei der Anwendung von Artikel 8 der OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung verwendet wird. Umgekehrt sind nicht-nebensächliche Aktivitäten, wie z.B. Warenhandelsaktivitäten, natürlich ausgeschlossen.
- Die Tonnagesteuer sollte auf der Grundlage der Nettotonnage der Schiffe berechnet werden, nach einer Skala, die der in europäischen Ländern bestehenden ähnlich ist.
- Umweltkriterien sollten berücksichtigt werden, um die für Schiffe geltende Tonnagesteuer zu modulieren. Die Kriterien könnten das Alter des Schiffes, die Antriebsart, die Umweltgefährlichkeit

14 Es sei daran erinnert, dass der Hafen von Basel den rechtlichen Status eines Seehafens hat.

15 Schiffe, die Güter oder Passagiere in der Schweiz einschiffen, um sie in den Rheinhäfen zu entladen, könnten jedoch unter keinen Umständen der Tonnagesteuer unterliegen.

der transportierten Güter sein. Die Schweizer Tonnagesteuer wäre also aus ökologischer Sicht eine Anreizbesteuerung.

- Der Geltungsbereich der Tonnagesteuer sollte aufgrund der Art der Schiffe so weit gefasst sein, wie es in anderen Staaten der Fall ist.
- Gemäss den Leitlinien für staatliche Beihilfen sollte eine Verbindung zwischen der Tonnagesteuer und einer Flagge hergestellt werden, aber diese Verbindung sollte sich nicht auf die Schweizer Flagge beschränken, sondern auf die Flagge eines Mitgliedstaates der Europäischen Union und der EFTA ausgedehnt werden.

Technische Vorschläge

Die im Folgenden entwickelten Vorschläge beschränken sich auf die allgemeinen Grundsätze der Tonnagesteuer. Selbstverständlich müssen spezifische Bestimmungen insbesondere über die Folgen von Umstrukturierungen (Fusionen, Einlagen, Vermögensübertragungen usw.) ausgearbeitet werden.

1. Umfang der Anwendung

a. Körperschaften

Nur Unternehmen, die in der Schweiz niedergelassen sind und in der Schweiz über die personellen und materiellen Ressourcen verfügen, die die kommerzielle und strategische Kontrolle einer Flotte von Hochseeschiffen ermöglichen.

Diese Bestimmung steht im Einklang mit dem OECD-Ansatz, dass der Ort der Besteuerung dem Ort der Wertschöpfung entsprechen sollte.

Indem der Staat die Präsenz von personellen und materiellen Ressourcen auf dem Bundesgebiet sicherstellt, ermöglicht er auch die Sicherung der Steuereinnahmen insbesondere aus der Einkommenssteuer.

b. Schiffe

Nur Seeschiffe, die Güter oder Passagiere befördern, unterliegen der Tonnagesteuer.

Im Hinblick auf die Situation der Schweiz und den Zugang zu den Nordseehäfen wird vorgeschlagen, dass - vorbehaltlich der Akzeptanz durch die EFTA - Binnenschiffe, die direkten Transport von der Schweiz zur Nordsee (und umgekehrt) anbieten, für die Tonnagesteuer optieren können.

Andererseits sollten Schiffe, die auf Seen fahren, Yachten, die auf See (Meer) fahren, Fabrikschiffe, Ölplattformen usw. von der Tonnagesteuer ausgenommen werden.

In Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Europäischen Union muss eine Verbindung mit einer Flagge hergestellt werden. Unseres Erachtens kann diese Verbindung nicht allein mit der Schweizer Flagge hergestellt werden. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, einen Mindestprozentsatz der Flotte unter einer EFTA-Flagge in Betracht zu ziehen. Dieser Mindestprozentsatz muss während der Geltungsdauer der Tonnagesteuer beibehalten werden. Die Modalitäten zur Bestimmung dieses Mindestprozentsatzes und zur Überwachung seiner Schwankungen sollten flexibel festgelegt werden.

Schiffe sollten rechtmässig im Besitz oder unter der wirtschaftlichen Kontrolle des Unternehmens sein, das sich für die Tonnagesteuer entscheiden möchte. Also auch Schiffe auf Bareboat-Charter-In von einer Drittpartei, oder auf Zeit- / Reisecharter (time- / voyage charter in).

c. Aktivitäten

Die folgenden Aktivitäten sollten in den Anwendungsbereich der Tonnagesteuer fallen:

- Aktivitäten im Güterverkehr,
- Personenbeförderungsaktivitäten, einschliesslich Kreuzfahrtaktivitäten,
- Nebentätigkeiten im Zusammenhang mit der Beförderung von Gütern oder Personen. Es wird vorgeschlagen, auf die OECD-Kommentare zu Artikel 8 des Musterabkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zu verweisen. Qualitative und quantitative Kriterien können definiert werden,
- Schiffsmanagement- und Verwaltungstätigkeiten (Besatzungsmanagement, technische Verwaltung von Schiffen),
- Mietaktivitäten auf Zeit oder Reisen (Zeitcharter, Reisecharter).

Umgekehrt sind die folgenden Aktivitäten ausgeschlossen:

- Finanzielle Aktivitäten, insbesondere Bareboat-Charter-Out-Aktivitäten an eine Drittpartei. Im Falle von Unternehmen, die diese Art von Tätigkeit nebenberuflich ausüben, könnte jedoch eine grössere Flexibilität vorgesehen werden,
- Transaktionen im Zusammenhang mit transportierten Gütern. Diese Bestimmung ermöglicht es, Rohstoffhandelsaktivitäten von der Tonnagesteuer auszuschliessen.

2. Option und Dauer des Programms

Identisch mit den in den EU-Ländern angewandten Tonnagesteuerregelungen sollte die Schweizer Tonnagesteuer auf freiwilliger Basis für einen Zeitraum von 10 Jahren angewandt werden.

Jedes vorzeitige Ausscheiden aus der Tonnagesteuerregelung, das auf die Nichterhaltung des Mindestprozentsatzes der unter EFTA-Flagge fahrenden Flotte oder auf eine freiwillige Entscheidung des Steuerzahlers zurückzuführen ist, sollte zur Anwendung eines finanziellen Ausgleichs führen. Ein solcher Ausgleich könnte die rückwirkende Zahlung der Einkommensteuer sein, die ohne die Option fällig gewesen wäre. Dabei muss ein Teil der gezahlten Tonnagesteuer und die effektive Dauer der Option berücksichtigt werden. Umgekehrt sollte der Ausfall eines Schiffes aufgrund seines Verkaufs oder seines Verschwindens (Schiffbruch o.ä.) keine Strafe nach sich ziehen.

3. Höhe der Tonnagesteuer.

Es wird vorgeschlagen, den in Europa am häufigsten verwendeten Ansatz anzuwenden, nämlich eine Skala des fiktiven Gewinns nach der Tonnage des Schiffes zu definieren, auf die der im Kanton, in dem das Unternehmen ansässig ist, geltende Gewinnsteuersatz angewendet wird.

Es wird vorgeschlagen, eine Skala des fiktiven Gewinns im Durchschnitt der von den Ländern der Europäischen Union angewandten Skalen anzuwenden. Zu Informationszwecken wird die folgende Skala vorgeschlagen:

per 100 NT		CHF
from	to	
0	1000	1.09
1001	10000	0.80
10001	25000	0.52
more than 25001		0.26

Zum Vergleich zeigt die nachstehende Tabelle die durchschnittlichen fiktiven Gewinne innerhalb der Europäischen Union sowie die fiktiven Gewinne in Irland, Frankreich und Deutschland.

Wechselkurs CHF / Euro : 1.20

CHF		Union Européenne			Ireland	France	Allemagne
per 100 NT		Lower	Median	Upper			
from	to						
0	1000	0.58	1.09	1.47	1.2	1.12	1.10
1001	10000	0.41	0.80	1.06	0.9	0.85	0.83
10001	25000	0.23	0.52	0.63	0.6	0.56	0.55
more than 25001		0.11	0.26	0.42	0.3	0.29	0.28

Es ist erwünscht, dass diese so berechnete Tonnagesteuer die direkte Bundessteuer, die Kantonssteuer und die Kapitalsteuer ersetzen wird. Andernfalls wäre die Schweizer Tonnagesteuer nicht wettbewerbsfähig.

Betreffend die Einkommensteuer sollte die Tonnagesteuer für die folgenden Elemente gelten:

- Betriebsgewinne aus Tonnagesteuer-Aktivitäten,
- Gewinne aus der Veräusserung von Vermögenswerten im Zusammenhang mit der Realisierung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich der Tonnagesteuer fallen (ausgenommen die Veräusserung von Immobilienvermögen),
- Finanzerträge (Zinsen, Wechselkursgewinne usw.), soweit sie direkt mit der Ausübung von Tätigkeiten verbunden sind, die in den Anwendungsbereich der Tonnagesteuer fallen.

Unternehmen, die sowohl tonnagesteuerpflichtige als auch nicht tonnagesteuerpflichtige Tätigkeiten ausüben, sollten die geeigneten Buchführungsmassnahmen ergreifen, damit die Tätigkeiten ausserhalb des Geltungsbereichs der Tonnagesteuer der normalen Steuerregelung unterliegen. Selbstverständlich würden alle Transaktionen zwischen den beiden Tätigkeitsbereichen den üblichen Regeln für die Gewinnabführung unterliegen, um sicherzustellen, dass der Steuerzahler den Tonnagesteuersektor nicht zum Zwecke einer allgemeinen Senkung seiner steuerpflichtigen Gewinne nutzt.

Schliesslich wird daran erinnert, dass die Tonnagesteuer auch im Falle eines Buchhaltungsdefizits fällig ist.

4. Umweltbezogene Anreize

Viele EU-Mitgliedstaaten wenden Umweltfaktoren auf die Skala des fiktiven Gewinns an, um die Umweltauswirkungen des Seeverkehrs zu berücksichtigen. Das Hauptkriterium ist das Alter des Schiffes. Je nach Alter des Schiffes wird auf den nach der Skala berechneten fiktiven Gewinn ein abwertender oder aufwertender Faktor angewandt.

Es wird vorgeschlagen, diesen Ansatz weiterzuentwickeln, um insbesondere den raschen technologischen und politischen Entwicklungen in diesem Sektor im Hinblick auf die Begrenzung der Umweltauswirkungen Rechnung zu tragen.

In dieser Hinsicht könnte neben dem Alter des Schiffes ein Faktor - in Abstimmung mit den Vertretern der Industrie - bestimmt werden, der sich nach der Antriebsart (thermisch, elektrisch, Segel usw.), dem verwendeten Treibstoff, und dem Risiko der transportierten Güter richtet.

Das mathematische Modell zur Bestimmung des Faktors sollte viele Elemente berücksichtigen und gleichzeitig einfach zu bedienen sein.

Stempelsteuer auf Versicherungen

Kurzfassung

Operationelle Risiken im maritimen Sektor (im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Schiffsflotte) werden durch spezielle Versicherungsmechanismen abgedeckt. Zwei Haupttypen von Verträgen sind zu erwähnen: "Hull and Machinery" (Kaskoversicherung), die Risiken abdecken, die mit dem Schiff selbst als Vermögenswert verbunden sind, und sogenannte "Protection and Indemnity"-Verträge (eine Art Haftpflichtversicherung), die die Risiken eines Dritten für durch das Schiff verursachte Schäden abdecken (Schäden an der Ladung während des Transports oder an beförderten Passagieren, Unfall-/Krankenversicherung von Besatzungsmitgliedern oder beförderten Passagieren, Schäden an anderen Schiffen oder Hafenanlagen nach einer Kollision, Umweltschäden, Umweltverschmutzung usw.).

Diese Verträge werden von Unternehmen oder "Clubs" mit Sitz im Ausland, hauptsächlich im Vereinigten Königreich, angeboten.

Gegenwärtig scheint die Anwendung der Stempelsteuer auf Versicherungsprämien nicht einheitlich zu sein. Darüber hinaus benachteiligt der Zuschlag von 5%, der gegebenenfalls als Stempelsteuer erhoben wird, Schweizer Unternehmen gegenüber allen Unternehmen mit Sitz in anderen Ländern, wo keine Steuern auf diese Leistungen erhoben werden.

Es wird vorgeschlagen, dass eine Befreiung von der Stempelsteuer für alle Versicherungsleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Seeschiffen wie folgt gewährt werden sollte:

Technische Vorschläge

Die folgenden Änderungen werden vorgeschlagen:

- Bundesgesetz über die Stempelabgaben 641.10 (StG)

Es wird vorgeschlagen, in Art. 22 TL einen Absatz mit folgendem Wortlaut einzufügen: "*m. Versicherung zur Deckung aller gewerblichen Transporte, die ausserhalb des schweizerischen Hoheitsgebiets mit einem Seeschiff durchgeführt werden, insbesondere der beförderten Güter oder Passagiere, Kollisionen mit schwimmenden Gegenständen, Transporte von illegalen Einwanderern, Besatzungsmitgliedern... Die Liste der Risiken wird per Verordnung festgelegt.* »

- Stempelsteuer-Verordnung 641.101 (StV)

Es wird vorgeschlagen, Artikel 27 Kaskoversicherung um einen Absatz 3 zu ergänzen, der wie folgt lauten würde: "*Die Prämie für die Kaskoversicherung von Seeschiffen unterliegt gemäss Artikel 22 Buchstabe k des Gesetzes nicht dem Gesetz, wenn die Nettotonnage des Schiffes 1.000 Tonnen übersteigt.*"

- Rundschreiben Nr. 33 Stempelsteuer auf Versicherungsprämien

Es wird vorgeschlagen, dem Punkt 3.1.3 "Prämienbefreiung" einen Absatz hinzuzufügen, dessen Inhalt wie folgt lautet: «- *Versicherung für Seeschiffe und deren Zubehör (Container), deren Betrieb, beförderte Güter, beförderte Passagiere, Besatzungsmitglieder. Insbesondere Versicherungen, die von "Protection and Indemnity Clubs" angeboten werden und insbesondere die Risiken Dritter für Schäden an Fracht oder Passagieren während des Transports, Kriegsrisiken, Risiken des Zusammenstosses mit schwimmenden Gegenständen, Umweltrisiken abdecken.*»

Abschnitt 2: Nachhaltige Entwicklung

Umweltaspekte

Kurzfassung

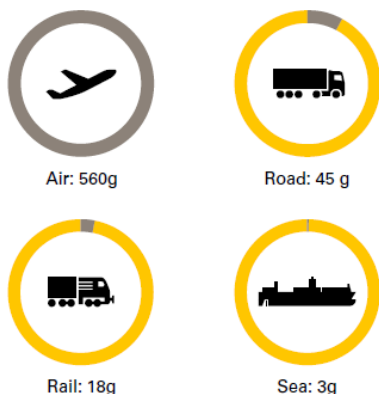
Der Schweizer Seeverkehrssektor ist bereit, die Anstrengungen zur Verringerung der Umweltauswirkungen seiner Tätigkeit fortzusetzen. Die Schweiz hat beim Klimaschutz bereits eine führende Rolle gespielt. Diese Rolle muss gestärkt werden und der maritime Sektor ist bereit, seinen Beitrag zu verstärken.

Internationaler Kontext

Die Schweiz ist in der ganzen Welt als Finanz- und Entwicklungszentrum bekannt und geniesst den Ruf eines modernen, organisierten Landes mit einer spektakulären und sauberen natürlichen Umwelt. In vielerlei Hinsicht ist dieser Ruf wohlverdient.

HOW SHIPPING COMPARES WITH OTHER TRANSPORT METHODS

CO₂ emissions by mode of transportation (g CO₂/ton/km)



Source: 3rd IMO GHG Study, 2014

Der Seeverkehr spielt eine zentrale Rolle im internationalen Handel, der für die Erreichung mehrerer Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung von wesentlicher Bedeutung ist¹⁶. Durch die Stimulierung des Wirtschaftswachstums trägt der Handel zur Linderung der Armut bei, verschafft Zugang zu technologischen Inputs und schafft Anreize für Innovationen. Der Seeverkehr ist auch ein kohlenstoffarmer Verkehrsträger, der weniger Emissionen pro transportierte Tonne und Kilometer verursacht als beispielsweise der Strassen- oder Schienenverkehr.

Der Schiffsverkehr ist jedoch immer noch für schätzungsweise 2-3% der weltweiten¹⁷ Kohlenstoffdioxid (CO₂)-Emissionen verantwortlich. Darüber hinaus wird erwartet, dass die Emissionen im Einklang mit der globalen Handelsnachfrage steigen werden. Ungeachtet des erwarteten Wachstums in der Schifffahrt unter-

nimmt die Schifffahrtsindustrie Schritte zur weiteren Verbesserung ihrer Umwelleistung, während sie weiterhin einen lebenswichtigen Dienst für die Weltwirtschaft leistet.

In diesem Rahmen ist die Arbeit der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation (in der die Schweiz Mitglied ist) sehr breit gefächert und umfasst Themen wie die das Senken von Umweltemissionen (Öl, Chemikalien, Abwasser, Abfall und Treibhausgasemissionen), Ballastwassermanagement, Biofouling und Schiffsrecycling. Ein aktuelles Beispiel für die wichtige Arbeit der International Maritime Organization (IMO) ist die Änderung der MARPOL-Annex VI¹⁸ zur Kontrolle der Schwefeloxidemissionen von Schiffen,

16 Bartley Johns, Marcus; Brenton, Paul; Cali, Massimiliano; Hoppe, Mombert Mombert; Piermartini PiermartiniRoberta. 2015. *Die Rolle des Handels im Kampf gegen die Armut*. Welthandelsorganisation: Genf

17 <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>

18 Das Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe

bekannt als «IMO 2020». Ab dem 1. Januar 2020 ist der Schwefelgehalt von Treibstoff, der von Schiffen verwendet wird, die ausserhalb ausgewiesener Emissionskontrollgebiete (ECAs) betrieben werden, auf 0,5% (Massenanteil) begrenzt (zuvor 3,5%). Diese neue Verordnung wird zu einer geschätzten Reduzierung der Gesamtemissionen von Schwefeloxiden (SOx) aus dem marinen Sektor¹⁹ um 77% führen. Dies entspricht einer jährlichen Reduzierung von ca. 8,5 Millionen metrischen Tonnen SOx.

Diese Vorschrift stellt einer der bedeutendsten Durchbrüche auf dem Gebiet des Seetransports in den letzten Jahrzehnten dar – mit Auswirkungen auf die gesamte Transportwertschöpfungskette: von den Kraftstoffproduzenten über die Verloader bis hin zu den Endverbrauchern. Die IMO 2020 wird von der Schifffahrtsindustrie, die sich zur Verringerung der Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und zur Verbesserung der Umweltleistung verpflichtet hat, voll unterstützt. Unternehmen haben die Einhaltung der Vorschriften durch eine von zwei Strategien erreicht: (i) Umstellung auf schwefelärmere (teurere) Kraftstoffe oder (ii) Installation von IMO-zugelassenen Abgasreinigungssystemen (bekannt als «Scrubber»), die Schwefel- und Partikelemissionen auf ein Minimum reduzieren.

Die IMO konzentriert sich nun auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (THG) aus dem Schifffahrtssektor. Der IMO-Ausschuss für den Schutz der maritimen Umwelt (MEPC) verabschiedete 2018 eine Resolution über "IMO's Initial Strategy on Reducing GHG Emissions from Ships". Zum ersten Mal wird die Reduzierung der gesamten THG-Emissionen aus dem maritimen Sektor ins Auge gefasst, und es werden ehrgeizige Ziele festgelegt. Diese konzentrieren sich auf:

- (i) Verringerung der Kohlenstoffintensität von Schiffen durch die Einführung neuer Phasen des Energy Efficiency Design Index (EEDI)
- (ii) Die CO₂-Emissionen pro Transportauftrag - im Durchschnitt des gesamten internationalen Seeverkehrs - bis 2030 um mindestens 40 % zu senken, wobei bis 2050 weitere Anstrengungen in Richtung 70 % im Vergleich zu 2008 unternommen werden, und
- (iii) Das schnellstmögliche Erreichen des Spitzenwertes der THG-Emissionen aus dem internationalen Schiffsverkehr und Reduzierung der jährlichen THG-Gesamtemissionen des Sektors um mindestens 50% bis 2050 im Vergleich zu 2008 bei gleichzeitiger Fortsetzung der Bemühungen um deren schrittweise Einstellung.

Der MEPC macht Fortschritte bei der Umsetzung dieser Ziele und hat in jüngster Zeit kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen vorgeschlagen, um weitere Fortschritte zu erzielen.

Wie bei IMO 2020 wird das Erreichen der IMO-Treibhausgasziele ein massives Engagement in Diplomatie und politischen Verhandlungen erfordern. Der Seeverkehrssektor unterstützt die Dekarbonisierung und verpflichtet sich, seinen ökologischen Fussabdruck kontinuierlich zu verringern. Da jedoch kein Unternehmen direkt bei der IMO vertreten ist, sind die Unternehmen darauf angewiesen, dass die Regierungen Diskussionen führen, die dazu beitragen, die gesetzten Emissionsreduktionsziele auf faire und integrative Weise zu erreichen.

19 <http://www.imo.org>

Die Rolle der Schweiz

Um die Investitionen zu unterstützen, kündigte die maritime Branche für 2019 Pläne zur Einrichtung eines Forschungs- und Entwicklungsfonds zur Beseitigung der CO₂-Emissionen des Sektors in der Grössenordnung von 5 Milliarden Dollar über 10 Jahre an. Dies ist ein weiterer Beweis für das Engagement zur Reduzierung der Emissionen. Der Seetransportsektor hat sich verpflichtet, so bald wie möglich kohlenstoffneutral zu werden.

Die Schweizer Schifffahrtsbranche begrüsst die Unterstützung des Bundesrates für diese Massnahme.

Diese Unterstützung steht in vollem Einklang mit den Empfehlungen des Kyoto-Protokolls. Das Kyoto-Protokoll, zu dessen Unterzeichnern die Schweiz gehört, erkennt an, dass die CO₂-Emissionen der internationalen Schifffahrt aufgrund der komplexen und globalen Funktionsweise der Schifffahrt nicht einer einzelnen Nation zugeordnet werden können. Deshalb müssen sich alle Nationen an den Bemühungen beteiligen, auch die Schweiz.

Die Schweiz bewies ihre Führungsrolle in Klimafragen, indem sie einige Monate vor der Verabschiedung des Pariser Abkommens (2015) als erstes Land ihren offiziellen Klimaplan für Emissionsreduktionen (National Determined Contribution) bei der UNO einreichte. Die Schweiz ratifizierte 2017 das Pariser Abkommen und verpflichtete sich, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 50% unter das Niveau von 1990 zu senken, unter anderem durch Investitionen in Initiativen zur Kohlenstoffreduktion im Ausland.

Die Zusammenarbeit zwischen der Schweizer Schifffahrtsindustrie und dem Bund kommt aufgrund der derzeit stattfindenden innenpolitischen Veränderungen zum richtigen Zeitpunkt. Die Revision des Schweizer CO₂-Gesetzes, ein zentrales Element der Klimagesetzgebung, wird zurzeit von der Schweizer Regierung diskutiert. Diese Überarbeitungen wiederholen das Ziel einer Emissionsreduzierung um 50% und legen fest, dass mindestens 60% der Emissionsreduzierung auf nationaler Ebene erfolgen sollte. Die Swiss Shipowners Association ist der Ansicht, dass die Schweizer Unterstützung für die Dekarbonisierung der internationalen Schifffahrt auch ein zusätzliches Mittel sein könnte, um die von der Schweiz angestrebten und in der Swiss INDC (2015) erwähnten "echten, dauerhaften, zusätzlichen und verifizierten Minderungsergebnisse" zu erreichen.²⁰

In einer weiteren Demonstration seiner klimapolitischen Vorreiterrolle kündigte der Bundesrat im August 2019 an, seine Treibhausgasemissionen bis 2050 auf ein Netto-Null-Niveau zu reduzieren. Er verwies auf die Ergebnisse²¹ des IPCC-Berichts 2018, wonach selbst ein Szenario von 1.5°C «zu erheblichen Veränderungen der Ökosysteme führen könnte» und «eine Netto-Null-Emissionsbilanz wesentlich früher erreicht werden sollte.» Die Einzelheiten des Netto-Null-Emissionsziels werden in der Klimastrategie (CO₂-Gesetz) festgelegt, die noch in diesem Jahr verabschiedet werden soll.

Die Schweiz wird aufgefordert, den Seeverkehrssektor bei seinem Übergang zu einem kohlenstoffarmen Betrieb zu unterstützen. Dies wird, wenn auch indirekt, dazu beitragen, die Umweltauswirkungen der vielen Sektoren zu verringern, die von den Dienstleistungen des Seeverkehrs abhängen, wie Landwirtschaft,

20 Der national bestimmte Beitrag der Schweiz (INDC) und Klärung von Informationen [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Switzerland First/15 02 27 INDC-Beitrag der Schweiz.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Switzerland%20First/15_02_27_INDC-Beitrag%20der%20Schweiz.pdf)

21 https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf

Energie und Einzelhandel. In der Tat ist der Seetransport von Rohstoffen und Gütern für viele Sektoren aus Kosten- und Praxisgründen die einzig gangbare Option.

CO2-Gesetz und Massnahmen: Wo steht die Schweiz?

Das Parlament berät derzeit das CO2-Gesetz, welches insbesondere Reduktionsziele, Vorgaben für Fahrzeuge, den Klimafonds und eine Flugticketabgabe beinhaltet. Die vorgesehenen Massnahmen im CO2-Gesetz können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren.

Ferner diskutiert das Parlament demnächst die Frage, ob der Bundesrat einen Bericht zu einem Postulat der Grünliberalen liefern muss («Klimaschutzpotenzial in der Schifffahrt», Einreichungsdatum 09.05.2019): «Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zur Schifffahrtspolitik vorzulegen und Massnahmen zur Realisierung von Klimaschutzpotenzialen in der Schifffahrt vorzuschlagen».

Der Bundesrat: «Innovative Lösungen zur Reduktion von CO2-Emissionen zu ermöglichen und zu fördern ist im nationalen Interesse. Das Haupthindernis für die rasche Verbesserung der CO2-Bilanz in der Schifffahrt liegt in der Finanzierbarkeit und den teilweise noch fehlenden marktreifen nachhaltigen Antrieblösungen. Der Bundesrat ist bereit, in einem kurzen Bericht einen Überblick zu nachhaltigen Lösungen in der Binnenschifffahrt vorzulegen. (Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates)».

Der Schutz der Menschenrechte

Die Schweiz ist führend in der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte. Die Achtung der Menschenrechte ist für das schweizerische Wertesystem und sein politisches Modell von zentraler Bedeutung²². Zudem «erteilt die Bundesverfassung der Aussenpolitik den ausdrücklichen Auftrag, die Achtung der Menschenrechte zu fördern, die Demokratie zu unterstützen und zum friedlichen Zusammenleben der Völker beizutragen (Art. 54)²³».

Die Schweizerische Eidgenossenschaft spielt eine wichtige Rolle im multilateralen System. Darüber hinaus ist sie Mitglied in verschiedenen internationalen Organisationen. Im Bereich der Menschenrechte beteiligt sich die Schweiz aktiv an der Arbeit des Menschenrechtsrates²⁴; in speziellen Verfahren, Verträgen und Mechanismen, wie unter anderem beim Universal Periodic Review (UPR). Zudem wird die Schaffung des Rates im Jahr 2006 auf einen Schweizer Vorschlag zurückgeführt. Der Rat hat seinen Sitz in Genf, was «zur Stärkung von Genf als Kompetenzzentrum auf dem Gebiet der Menschenrechte beigetragen hat».²⁵

Zudem beherbergt die Schweiz mit ihrer langen Tradition als Gaststaat wichtige Akteure im Bereich der Menschenrechte und der Entwicklung auf ihrem Territorium, darunter eine Vielzahl von internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen, diplomatischen Vertretungen, humanitären Akteuren

22 EDA-Menschenrechtsstrategie 2016-2019, Seite 6

23 <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droits-homme-securite-humaine.html>

24 Der Menschenrechtsrat ist ein zwischenstaatliches Organ des Systems der Vereinten Nationen, das sich aus 47 Staaten zusammensetzt, die die Aufgabe haben, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte weltweit zu stärken; Quelle: <https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx>.

25 Quelle: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20173819>

und akademischen Institutionen. Diese Nähe fördert den Austausch und Dialog zwischen den verschiedenen Parteien.

Jüngste Entwicklungen bei den Menschenrechten und im maritimen Sektor: Chancen

Die Schweiz setzt sich für die Umsetzung der «UNO-Richtlinien zu Wirtschaft und Menschenrechten» (United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGPs) ein, die 2011 auf internationaler Ebene verabschiedet wurden. In dieser Hinsicht war sie eines der ersten Länder, das ein Dokument veröffentlichte, in dem ihr Position und ihr nationaler Aktionsplan zur sozialen Verantwortung von Unternehmen im Jahr 2016 dargelegt werden. Der Aktionsplan für den Zeitraum 2020-2023 wurde im Januar 2020 vom Bundesrat verabschiedet²⁶.

Im Jahr 2018 veröffentlichte die Schweizerische Eidgenossenschaft den [«Leitfaden zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht speziell für Rohstoffhandelsunternehmen»](#). Der Leitfaden enthält allgemeine Überlegungen zum Transportsektor, einschliesslich des Schifffahrtssektors.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der Seeverkehrssektor hauptsächlich Transportdienstleistungen und in einigen Fällen auch Lagerdienstleistungen («midstream») erbringt; er ist nicht an der Gewinnung und/oder Produktion von Waren, Produkten und Rohstoffen («upstream») oder an der Umwandlung von Waren und Rohstoffen in Fertigprodukte für die Verbraucher («downstream») beteiligt.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass der Leitfaden die folgenden Punkte nicht berücksichtigt, welche spezifisch für den internationalen Seeverkehrssektor sind und, unserer Ansicht nach, ein Beispiel für gute Regierungsführung darstellen sowie bereits auf mehrere Bedenken eingehen, die von einigen Akteuren der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich der operativen und effektiven Umsetzung der UNGPs geäußert wurden:

- Der internationale Seeverkehrssektor ist einer der am stärksten regulierten Wirtschaftszweige auf globaler Ebene, da er einem sehr komplexen Rechtsrahmen unter Beteiligung öffentlicher und privater Akteure (Flaggenstaatbehörden, zuständige lokale Behörden, Hafenbehörden, anerkannte Klassifikationsgesellschaften, P&I-Clubs, Gewerkschaften zum Schutz der Rechte der an Bord von Handelsschiffen arbeitenden Seeleute) unterliegen muss.
- Tatsächlich muss der internationale Seeverkehrssektor Handelspraktiken respektieren, die nicht nur mit den in den Einsatzländern geltenden Normen und Vorschriften übereinstimmen, sondern auch mit einer Reihe von Kodizes, Normen und Standards, die in den auf internationaler Ebene von den Vereinten Nationen angenommenen Seerechtskonventionen definiert sind. Dazu gehört eine grosse Anzahl von Übereinkommen, die von der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) und der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) angenommen wurden, darunter das Seearbeitsübereinkommen 2006 (Maritime Labour Convention, MLC 2006).
- Das Seearbeitsübereinkommen 2006 (MLC, 2006) gilt als das Schlüsselinstrument für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte für Seeleute, die an Bord von Handelsschiffen arbeiten.

26 <https://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/fr/home.html>

Es umfasst die wichtigsten Normen, die durch die Rahmenübereinkommen der ILO gefördert werden, sowie die Grundprinzipien der Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer 1998 angenommenen Folgemassnahmen. Darüber hinaus ist anzumerken, dass das Übereinkommen eine Gleichbehandlungsklausel ("keine günstigere Behandlung") enthält, die die Gleichheit des Wettbewerbs zwischen den Schiffseignern garantiert.

Die obigen Ausführungen erklären, warum der maritime Sektor im Hinblick auf folgende Aspekte als eigenständiger Industriezweig betrachtet werden sollte: die Auslegung potenzieller Menschenrechtsrisiken; die Auswirkungen seiner Tätigkeit und die Massnahmen, die gegenüber den Rechteinhabern («rights-holder») zu ergreifen sind, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern; sowie seine Interaktion mit den Akteuren der Wertschöpfungs- und Lieferketten.

Empfehlungen

Nach der Ratifizierung einer beträchtlichen Anzahl von Seearbeitsübereinkommen (MLC), darunter das Seearbeitsübereinkommen von 2006 im Jahr 2011 sowie dessen Änderungen von 2014 im Jahr 2017, und angesichts des Engagements des Bundes für die Menschenrechte und die Umsetzung der UNGPs werden die folgenden Empfehlungen zur Erwägung abgegeben:

- Unterstützung bei der Einbeziehung von Praktiken der guten Regierungsführung im maritimen Sektor in die internationalen Diskussionen über die soziale Verantwortung von Unternehmen im Einklang mit den UNGPs und den OECD-Richtlinien; dies würde bedeuten, dass die Stärkung des Images des maritimen Sektors in internationalen und/oder zwischenstaatlichen Foren, die sich mit diesen Fragen befassen, unterstützt wird, insbesondere in der UN-Arbeitsgruppe für Menschenrechte und transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen, im UN-Forum für Wirtschaft und Menschenrechte und im Menschenrechtsrat;
- Dialog mit Schweizer Vertretern der Schifffahrtsindustrie über Fragen der Sicherheit und des Schutzes der Menschenrechte zu verstärken. Die Fähigkeit, die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Produkten weltweit zu sichern, wird oft durch geopolitische Dynamiken und/oder neue Bedrohungen beeinträchtigt, die in den letzten Jahren entstanden sind und/oder zugenommen haben. Diese Problemstellungen erfordern ein gemeinsames Vorgehen von UN-Organisationen, Regierungen und dem Privatsektor. Der reibungslose Fluss des Handels auf dem Seeweg muss gewährleistet werden, ohne die Sicherheit des Lebens der Arbeitnehmer auf See und den Schutz der Umwelt zu gefährden;
- Stärkung der Kontrollmechanismen an Bord von Schiffen, um die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen zu gewährleisten, einschliesslich der Einhaltung der Standards und Prinzipien des MLC, 2006;
- Verbesserung der Wirksamkeit und Zugänglichkeit der Meldemechanismen an Bord von Schiffen, um jeden in die Lage zu versetzen, mögliche Menschenrechtsverletzungen zu melden; diese Informationen sollten mit der zuständigen nationalen Behörde geteilt werden, um angemessene Folgemassnahmen zu gewährleisten und/oder weitere Verletzungen in der Zukunft zu verhindern;

- Förderung eines Beschwerdemechanismus, der mit den bestehenden rechtlichen und nicht-rechtlichen Instrumenten vereinbar ist; der Bund hat kürzlich das Projekt zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution genehmigt²⁷, die in diesem Bereich eine wichtige Rolle spielen könnte;
- In Übereinstimmung mit Verordnung 2.8, MLC, 2006: Politik zur Förderung der Laufbahnen von Seeleuten auf lokaler Ebene, um den künftigen Qualifikationsbedarf in diesem Sektor zu antizipieren; fördern Sie insbesondere Massnahmen, die den Sektor für die jüngeren Generationen attraktiv machen; erwägen Sie die Förderung der Berufsausbildung in Zusammenarbeit mit Experten des Sektors und schweizerischen Seeverkehrsunternehmen.

Abschnitt 3: Seerechtsvorschriften und Verwaltungsorganisation

Kurzfassung

Die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im maritimen Bereich erfordert eine Revision des Bundesgesetzes über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge, dessen Grundzüge seit 1953 unverändert geblieben sind. Eine Anpassung dieses Gesetzes scheint unerlässlich, um es an den neuen internationalen und operativen Umgebung anzupassen. Darüber hinaus sind einige Bestimmungen, insbesondere die finanziellen, durch das Auslaufen der Bundesbürgschaften ungerechtfertigt geworden.

Schliesslich muss die Verwaltungsorganisation angepasst werden, um den Reedern und anderen Akteuren des schweizerischen Seeverkehrssektors ein administratives Umfeld zu bieten. Dieses soll es ihnen ermöglichen, mit allen operationellen Schwierigkeiten fertig zu werden, egal unter welchen Bedingungen.

Vorschlag zur Revision von Gesetz 747.30 Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge

Um die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schweizer Flagge zu verbessern, wird vorgeschlagen, das Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge vom 23. September 1953 zu ändern²⁸.

Dieses Gesetz wurde zu Recht erlassen, um den Aufbau einer Flotte unter Schweizer Flagge zu unterstützen, deren Finanzierung teilweise vom Bund garantiert wurde und die bei Bedarf unter Wahrung der Neutralität der Schweiz beschlagnahmt werden konnte. Damals war es normal, dass sowohl die wirtschaftliche als auch die Kapitalkontrolle in den Händen der Schweizer Bürger lag. Diese Massnahmen zur Kontrolle der Nationalität der wirtschaftlichen Eigentümer sind für Schiffe, die keine staatliche Unterstützung in Form von Bürgschaften erhalten, nicht mehr erforderlich.

Die folgenden Empfehlungen werden ausgesprochen:

- Die wirtschaftliche Kontrolle, definiert als kommerzielle und strategische Entscheidungsgewalt in Bezug auf ein Schiff, ist als von der Schweiz aus nach einem rein territorialen Kriterium (Standort der personellen und technischen Ressourcen, die die Kontrolle des Schiffes ermöglichen) unabhängig von der Nationalität der rechtmässigen Eigentümer und/oder Leitungsorgane durchzuführen. Darüber hinaus sollte keine Bedingung in Bezug auf die Nationalität des geliehenen Kapitals gestellt werden.
- Es sollte möglich sein, bestimmte Tätigkeiten, insbesondere Verwaltungs- oder Buchhaltungstätigkeiten, die nicht zur wirtschaftlichen Kontrolle des Schiffes im Sinne des vorstehenden Absatzes beitragen, ausserhalb des Gebietes der Eidgenossenschaft durchzuführen.
- Die Mindestkapitalanforderungen erscheinen im Falle von Garantien, die vom Bund gewährt werden, gerechtfertigt. Da diese abgeschafft wurden, erscheinen nur die Verpflichtungen nach dem Schweizerischen Obligationenrecht (z.B. Art. 725 über die Überschuldung) gerechtfertigt. Ebenso hat das Aufsichtsorgan nur die Pflichten des Schweizerischen Obligationenrechts zu erfüllen.

- Um den heutigen und künftigen Schweizer Reedern Zugang zu einer wettbewerbsfähigen Finanzierung zu sichern, sollte Artikel 37 des Bundesgesetzes über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge geändert werden, der Hypothekargläubiger auf Schweizer Kreditgeber beschränkt. Der Artikel soll vielmehr bestätigen, dass Schiffseigner ihre Finanzierungsinstitute unabhängig von ihrer Nationalität frei wählen können.
- Die Schifffahrt ist per Definition eine internationale Tätigkeit, die Menschen verschiedener Nationalitäten beschäftigt und Dienstleistungen auf der ganzen Welt in Anspruch nimmt. Es ist daher unerlässlich, dass alle Dokumente, die die Schifffahrt und den Seetransport betreffen, in englischer Sprache verfasst und akzeptiert werden.

Verwaltungsorganisation

Der maritime Sektor untersteht derzeit verschiedenen Abteilungen:

- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten für die Leitung des Schweizerischen Seeschiffahrtsamt SSA,
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung wegen der Rolle des Sektors für die Versorgung des Landes,
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement für die Führung des Registers.

Im Interesse der Effizienz und der Konsistenz der getroffenen Entscheidungen erscheint es notwendig, die Autorität über diesen Sektor einem einzigen Departement zu übertragen. Letzteres würde, falls erforderlich, eine vollständige Koordinierung mit den anderen Departementen sicherstellen, die möglicherweise von einer Entscheidung in Bezug auf den maritimen Sektor betroffen sind.

Aus administrativer Sicht würden die Zuständigkeiten des Schweizerischen Seeschiffahrtsamtes - SSA - erweitert, um die Verfahren zu verbessern und die Kosten zu senken.

Das SSA sollte in der Lage sein, für folgende Funktionen verantwortlich zu sein:

- Schiffsregistrierung,
- Registrierung von Hypotheken,
- Verwaltung der Flagge,
- Als Schnittstelle zu allen Verwaltungen dienen,
- Koordination der verschiedenen gesetzlichen oder konventionellen Änderungen, sowie die Schiffseigner diesbezüglich informieren
- Bei spezifischen Bedarf, die verschiedenen Regierungsstellen mit dem Schiffseigner in Verbindung setzen.

Die SSA könnte so zum bevorzugten Partner der Schiffseigner werden, indem sie mit ihnen Bedürfnisse und Zwänge antizipiert und mit politischen Gremien an geeigneten Lösungen arbeitet.

Administrative Arbeitsweise

Der maritime Sektor ist durch ständige internationale Interventionen gekennzeichnet (24 Stunden am Tag, 365 Tage im Jahr). Die Aufgaben des SSA sollten diesen Merkmalen Rechnung tragen, um den schweizerischen Reedern eine Servicequalität zu bieten, die der anderer Flaggen gleichwertig ist. Die folgenden Elemente sollten erwähnt werden:

- Alle Unterlagen müssen in Englisch, der offiziellen Sprache des maritimen Sektors, abgefasst sein.
- Maritime Aktivität ist per Definition eine Aktivität, die 24 Stunden am Tag überall auf der Welt stattfindet. Verschiedene dringende Bedürfnisse können zu jeder Tages- und Nachtzeit auftreten. Um den ständigen Bedürfnissen der Schiffseigner gerecht zu werden, sollten die Dienste des SSA 24 Stunden am Tag (24/7) zur Verfügung stehen, um auf alle dringenden Fragen oder Hilfeleistungen zu reagieren.
- Darüber hinaus werden aufgrund der Entwicklung der Verwaltungspraxis die meisten Aktivitäten auf elektronischem Wege durchgeführt (keine zeitlichen Beschränkungen, Automatisierung von Prozessen zur Effizienzsteigerung usw.). Daher wäre es wichtig, dass das SSA in der Lage ist, den Grossteil seiner Dienstleistungen online anzubieten (24 Stunden am Tag zugänglich, Herunterladen von Daten für die Registrierung von Seeleuten usw.).
- Die Änderungen der maritimen Vorschriften (national und international) finden fortlaufend statt und werden schnell umgesetzt. Um einen umfassenden Zugang zur Gesetzgebung zu erleichtern, sollten alle flaggenbezogenen Dokumente (Richtlinien und Rundschreiben, Veröffentlichungen internationaler maritimer Gremien) online verfügbar sein.
- Es sollte auch möglich sein, Schiffe und Hypotheken online zu registrieren; vorausgesetzt, dass ein sicheres Kontroll- und Validierungsverfahren eingerichtet werden kann.
- Schiffsinspektionen sollten durch ein globales Netzwerk akkreditierter Inspektoren durchgeführt werden (Geschwindigkeit und Kostensenkung). Den Umständen entsprechend sollte man auch Ferninspektionen in Betracht ziehen.
- Um den laufenden Bedarf der Schiffseigner zu decken, sollten die Dienste der SSA jederzeit verfügbar sein (24/7), um auf dringende Fragen oder Hilfe zu reagieren.
- Die schweizerische Flaggenverwaltung sollte ihre Beziehungen mit der International Association of Classification Societies (IACS) verstärken, damit die Inspektionen aller Klassifikationsgesellschaften, die der IACS angehören, akzeptiert werden. Dies gilt auch für bestehenden zertifizierten Klassifikationsgesellschaften.
- Die Schweizer Flagge sollte für alle Arten von Schiffen offen sein.

- Damit die Schweizer Flagge das gleiche Niveau an Dienstleistungen wie andere grössere Flaggenstaaten anbieten kann, könnte die Schweizer Flagge - je nach Bedürfnis - die Möglichkeit prüfen, einige dieser Dienstleistungen an einen anderen Flaggenstaat zu vergeben.

Abschnitt 4: Internationale Konventionen

Kurzfassung

Bis heute hat die Schweiz zwei Seerechtsabkommen mit Brasilien und Argentinien abgeschlossen und dies vor mehreren Jahrzehnten.

Die Schweiz ist Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), der die Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein angehören. Als solche ist die Schweiz direkt an den von der EFTA ausgehandelten Freihandelsabkommen beteiligt (z.B. mit Südkorea, Israel, den Philippinen usw.) und beteiligt sich an der Aushandlung von Freihandelsabkommen mit anderen Staaten oder Wirtschaftsgemeinschaften (Mercosur, Indien usw.).

Obwohl die Schweiz keinen Meeresanschluss hat, verfügt sie über eine führende maritime Industrie. Es könnte für sie von Vorteil sein, mit ihren Partnern zusammenzuarbeiten, um die maritime Industrie zu berücksichtigen – insbesondere bei der Aushandlung neuer Freihandelsabkommen mit Drittländern oder anderen Wirtschaftsgemeinschaften, oder bei der Revision bestehender Abkommen.

Darüber hinaus hat die Schweiz ein umfangreiches Netz von Steuerabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abgeschlossen.

In all diesen Verträgen wird vorgeschlagen, dass die Schweiz und ihre EFTA-Partner den maritimen Dienstleistungen Aufmerksamkeit schenken.

Ein solches Vorgehen stellt sicher, dass die Schweizer Reedereien sowie die in anderen EFTA-Staaten ansässigen Reedereien in einem kompetitiven Rahmen agieren, der dem ihrer Konkurrenten, insbesondere der europäischen, gleichwertig ist.

Technische Vorschläge

Freihandelsabkommen

Es wird vorgeschlagen, dass die Aufnahme einer Klausel über den Seeverkehr und den damit zusammenhängenden Dienstleistungen im Freihandelsabkommen systematisch ausgehandelt werden sollte.

Das Ziel einer solchen Klausel wäre es, einen Marktzugang ohne Wettbewerbsbenachteiligung zu ermöglichen. In dieser Hinsicht könnten folgende Ziele definiert werden:

- Erinnerung an den Grundsatz des freien Zugangs zum Markt für internationale Seeverkehrsdienstleistungen,
- Verzicht auf die Einführung wettbewerbsbenachteiligender Massnahmen administrativer, technischer oder anderer Art usw.,
- Niederlassungsfreiheit für Schiffahrtsgesellschaften, unabhängig von ihrer Rechtsform (Tochtergesellschaften, Zweigstellen usw.),
- Freiheit zur Ausübung von Seetransporttätigkeiten, insbesondere die Möglichkeit für Reedereien, Zubringerdienste zwischen Häfen der einzelnen Parteien durchzuführen (Kabotage/Binnenschiffahrt).

In dieser Hinsicht scheint uns das Kapitel 14 Internationale Seetransportdienste des zwischen Kanada und der Europäischen Union geschlossenen Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) ²⁹ ein Vorbild zu sein.

Doppelbesteuerungs-Abkommen

Neben der Beibehaltung einer Bestimmung, die mit der in Artikel 8 der OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung identisch ist, erscheint es natürlich auch wichtig, erforderlichenfalls Bestimmungen aufzunehmen, die eine steuerliche Gleichbehandlung der Unterzeichnerparteien bei der Ausübung von Seeverkehrstätigkeiten gewährleisten. So ist die Erweiterung des Geltungsbereichs des zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China geltenden Doppelbesteuerungsabkommens um Mehrwertsteueraspekte ein gutes Beispiel für Massnahmen, die verhindern sollen, dass Schweizer Unternehmen gegenüber ihren europäischen Konkurrenten Wettbewerbsnachteile erleiden.

²⁹ Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, signé le 30 octobre 2016

Anhänge

Anhang 1: Rechtliche Hinweise von Prof. Dr. Alexander von Ziegler - Schellenberg Wittmer

M E M O R A N D U M

To
Date 09 April 2020
Reference 200541/SW-05909944/UHN

Summary of the Legal Ramifications of the measures envisaged to solve the Paris MoU-Sanctions and its consequences for the Swiss fleet / Swiss Confederation

I. BACKGROUND

In a nutshell the problem of the Swiss flag and the ship-owners which are currently flying the Swiss flag on (all or part) of their vessels is the following:

- The number of the vessels operated under the Swiss flag has dramatically diminished due to a financial collapse of some Swiss ship-owners leaving basically a mere 3 owners with a fleet of only 20 vessels under Swiss flag (status April 2020).
- The financial collapse of the ship-owners has caused the Confederation to honor a substantial number of guarantees that the Confederation had issued under the Guarantee program basically supporting the Swiss flag fleet for the purpose of Crisis / War-time supply.
- The financial collapse and the triggering of the guarantee program of the Confederation have caused political discussions and led to investigations of different individuals involved in the dealings in the context of the collapse.
- This crisis has caused the Confederation to terminate the Guarantee program, meaning that neither new Guarantees will be established for new vessels nor prolongations granted for the existing vessels. This means
 - That once a respective vessel is released from the Guarantee period, she will in all likelihood be flagged out.

- That as a consequence the number of Swiss flag vessels will fade out continuously over time.
 - That as a consequence latest by 2032 the last "guaranteed" Swiss flag vessel will leave the Swiss registry.
- The number of vessels flying the Swiss flag is critical for the conformity of the fleet under the Paris Memorandum of Understanding (PMoU), meaning that the critical inspections necessary for the allocation of the Swiss flag on a performance list (white or gray list, but not black list) issued by the PMoU (and with this the ability to trade the vessel) will soon be lost. Without either a rapid increase of the number of Swiss flag vessels and/or any other emergency solution, the operation and trading of the currently remaining vessels under the Swiss flag will be made impossible and as a consequence the insolvency of the corresponding ship-owning entities will be unavoidable. This would lead to a situation where the remaining guarantees of the Confederation will in all likelihood be triggered for vessels and ship-owners that would otherwise be operating and trading perfectly well.
- The **MAIN MEASURE** therefore is an increase of the fleet under the Swiss flag by widening the "nationality requirements" to EU interests, while maintaining the "Swissness" in relation to domicile / residence and management of the vessels. This is not only a measure to overcome the current emergency situation but as well a possibility for developing a long-time strategy for a modern Swiss flagged- fleet.
- Without any immediate and urgent solution in relation to the increase of numbers of the Swiss fleet only temporary emergency options will remain, such as:
 - **OPTION 1:** Receiving a temporary emergency moratorium by the PMoU allowing the Swiss flag to be included on their gray or white performance listing. Until additional tonnage could be brought under the Swiss Flag
 - **OPTION 2:** Temporarily allowing the Swiss vessels to flag out from the Swiss registry and re-register in a foreign flag (not affected by any sanctions of the Paris MoU) while maintaining the financial structure on the vessel, including the Swiss Guarantee secured by mortgages in the new registry.
 - **OPTION 3:** Allowing Swiss flagged vessels to be registered in a "double" registry also called bareboat registry in a foreign registry which provides for such dual-registry, while keeping the Banks' and the Confederations rights (e.g. mortgages etc.) maintained in the Swiss registry
- In order to provide this (in urgency) this memorandum is analyzing the necessary establishment and / or changes of legislation / regulation necessary for allowing such steps to be implemented.

- There is of course a great level of urgency as the Swiss fleet may very soon be sanctioned under the Paris MoU with the immediate consequence of laying the fleet off any commercial activity and thereby triggering the Swiss Confederations' guarantees with a substantial additional loss for the Government, to be added to the major sums already suffered in the context of the financial collapse of the "defunct" owners over the last years /months.
- This memorandum is intended to provide a first high level sketch of the changes necessary to achieve this goal. It is clear that the sketch need to be adapted (possibly substantially in details) to all needs that all involved authorities / entities. It is by no means thought as a complete assessment or an actual drafting proposal of any given legislation.
- This memorandum does not address any commercial aspect or the political process in which such changes will have to be made. Also, this memorandum does not comment on the legislation of the "receiving" registry (the new or "host registry") hosting the Swiss vessels in the new or dual registry (Option 2 and 3).
- This memorandum is intended to provide the legal section to the White Book which is prepared by the Swiss Ship-Owners' Association to be submitted to Councilor G. Parmelin by End of May 2020.

II. MAIN MEASURE: WIDENING OF THE SCOPE OF AVAILABLE NATIONALITIES OF SHIPOWNING INTERESTS TO EU-CITIZENS

1. Background

The only way to overcome the Paris MoU problem by complying with their requirements for the white and/or gray list would be an increase of high quality vessels to the Swiss flag, which would increase the pool of vessels for the number of (positive) inspections as required by the MoU and as a consequence would "average-out" / "clean-out" the detention ratio allowing the Swiss flag to remain on the PMoU's gray performance list and hopefully in the future to be listed on the white list (which lists the best performing flag states).

This would basically mean

- That new vessels are given attractive conditions to register (e.g. by providing them tonnage tax and other competitive conditions of operation)
- That the number of ships newly attracted to the Swiss registry would be high enough as to compensate for the fading-out of the current fleet under the Guarantee-scheme and possibly offer an environment for those traditional Swiss vessels to remain in the Swiss registry even without the benefit of a Federal Guarantee
- That the nationality requirement on relation to ownership (and to a more limited degree management) is eased in favor of e.g. EU citizens / interests, allowing investments and operations that are in majority non-Swiss but EU-based.

2. Changes to the Swiss Maritime Code?

As the Swiss Maritime Code is basically delegating all regulations on the nationality requirements to the Federal Council, there is no need to amend the Swiss Maritime Code.

3. Changes to the Swiss Maritime Ordinance?

The core regulations dealing with the rules applicable for Swiss vessels are all found in the Swiss Maritime Ordinance (SSV), in particular in its second Section (Zweiter Abschnitt: Das schweizerische Seeschiff) and more particularly in its first chapter (I. Voraussetzung für die Registrierung schweizerischer Seeschiffe und Kontrolle durch Revisionsstellen) are the pertinent regulations under Swiss law for obtaining and maintaining the Swiss flag (Articles 5 – 7 SSV).

All that need to be done is to include a provision adding "co-equal States" (gleichgestellte Staaten) to the circle of persons and entities that may be eligible for ownership in Swiss-flag vessels and their operation. Then, wherever "Swiss" is provided in the context of the nationality requirements, the legislation would need to add "and co-equal States".

In order not to lose the "Swissness" required under International Law (UNCLOS) but also advisable under strategic aspects of Switzerland (not to provide a "too open registry"), the

easing of the nationality requirement may be applied only in relation to ownership, but where the location / domicile of the management / directorship and the actual ship-operation etc. is concerned, Swiss domiciles and residencies may still be required. This is a "political" and strategic decision, which can be reflected in the Ordinance as the case may be.

I have not considered whether Switzerland would violate any existing multi- or bilateral agreement (e.g. WTO) with any non-EU State, if this opening of eligibility would discriminate such foreign inserts.

Changes could be made in analogy (strongly adapted) to the provisions for Rhine / Inland-River Navigation vessels based on the Swiss Ship's Registry Ordinance. Of course many of the Rhine provisions are particular to River Navigation on the Rhine (and the specific Mannheim regime on those waters), but the expansion from purely Swiss interest to EU-Interests could be envisaged, while safeguarding the Swiss based and domiciled management in order to allow the proper "genuine link" control by the Swiss authorities under their international Obligations such as UNCLOS and the different IMO Conventions.

Article 16 of the Swiss Ship's Registry Ordinance shows how even some further flexibility could be introduced, allowing also "case-by Case" adjustments depending on the development of the situation in which the "modern" Swiss fleet would operate under this new regime.

CONCLUSION: Main measure can be translated legally quite easily by an adaptation of the Swiss Maritime Ordinance (SSV). The changes would be in analogy to the criteria applicable for Inland Navigation (on the Rhine / Danube). The main challenge would be to attract in time a sufficient number of vessels to the Swiss flag registry. The huge advantage would be that the Swiss flag can be maintained irrespective of the Guarantee program and with this interest of both the Confederation and the Shipping industry in Switzerland can be preserved also for the future.

III. OPTION ONE: EMERGENCY MORATORIUM BY PARIS MOU

1. Background

The current emergency-situation is given by the fact that the Swiss flag will by 2022 in all likelihood be blacklisted by the Paris MOU. The situation how the flag has slipped into this situation - and that the current vessel under Swiss flag are not responsible for it - should be brought forward to the General Secretary of Paris MoU with the request to consider a temporary moratorium, allowing the Swiss flag to remain on the gray list.

Preferably, such a request would be presented with the advice that the Swiss flag intends increasing its numbers of high-quality vessels.

2. No changes needed to any legal document

Changes to legal documents are not needed as this is a matter to be discussed with PMoU directly.

CONCLUSION: Option 1 is probably the most effective and fastest to apply short-term/temporary emergency measure. The measure however depends on the good-will of the PMoU, thus requiring a well-prepared presentation.

IV. OPTION TWO: FLAGGING OUT OF THE SWISS FLEET WHILE MAINTAINING THE SWISS GUARANTEE

1. Background

Should a rapid increase in vessels under the flag (main measure) and the first option not be applicable, then the Swiss flagged vessels would have to be flagged out from the Swiss (and soon banned) registry into a registry that would allow the vessels to be re-registered. As the financial securities and bank loans are currently structured and registered as mortgages for the duration of the respective guarantee on the vessels the Guarantees would have to be maintained, despite the fact that the vessel would be put under a non-Swiss registry. This is why this option is drafted

- With a temporary scope of application, i.e. until the time that the issues with the Swiss flag and their future legal framework could be solved,
- With the right of the Swiss National Supply Office (and the Confederation) to "call back" the vessel into the Swiss registry for the purposes of the Swiss National Supply Code,

2. No changes needed for the Swiss maritime legislation (SSG / SSV)

As this would be a normal flagging out of the vessel, no changes would be necessary to the Swiss maritime legislation.

3. Changes to the National Supply Code?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20141710/202001010000/531.pdf>

Article 36 (2) of the Swiss National Supply Code is based on the (at the time logical) condition the vessel needed to be registered in the Swiss Registry.

For such an option of the full "flagging out" Article 26 of the Swiss National Supply Code would have to be amended by way of a full legislative process provided in Swiss law, i.e. with the involvement of the Parliament. Whether this (and the possible delays of implementation) can be avoided (under the great urgency) by some urgency legislation by the Federal Council or could otherwise be mitigating the effect by prescribing on an Ordinance level a strict temporary effect of the "flagging our" option and providing for an effective "call back" of the vessels. The potential conflict with the Swiss National Supply Code is further mitigated by the fact, that there is no question of granting, renewing or extending any guarantees under Art. 36 (s) but rather to maintain the financial interest of the Confederation for already pending Guarantees, that were rightfully given under the applicable laws when established.

Furthermore based on **Article 37** the mortgages in favor of the Confederation must remain in the Swiss registry. Again, this will not be possible in the strict sense. One would have to investigate whether the temporary registration of the rights and securities for the Swiss Confederation will be equally granted in a foreign registry and whether this registry would accept a "call back" by the Swiss Government.

A full-fledged flagging out is therefore best made engaging in a legislative process on a "Code-level", i.e. involving the Parliament, unless other legislative measures can temporarily avoid this potential delay in implementation under the great urgency in relation to the sanctions of the Paris MoU.

4. Changes to the Swiss Guaranty Ordinance?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021044/201706010000/531.44.pdf>

There seems to be a need for introducing a regulation on Ordinance level that would allow the National Supply Office (or the responsible Federal Councilor's department) to authorize the vessel to leave the Swiss registry on a temporary basis and spelling out the requirements for such a temporary arrangement.

This could be:

- Full registration of the mortgage rights of the Swiss Confederation and/or the banks also in the new registry.

- Maintenance of the inspection and control rights and the confirmation that the new flag state is accepting and allowing such inspections. Those rights are control authorities given to the Confederation (BWL) in order to evaluate the vessels valuation in line with the financial requirements provided for by the Ordinance.
- "Call back right" and obligation of the ship-owner under the guarantee to "flag-back" the vessel into the Swiss registry under the conditions set out in the Swiss National Supply Code.

CONCLUSION: Option 2 needs an adaptation of the Swiss National Supply legislation. The temporary nature and the urgency in the context of the Paris MoU could possibly allow the legislation to be made on an Ordinance level, but this would have to be checked with the responsible Departments involved in the Swiss government. The huge advantage of this option is, that once the legal structure is implemented the flagging out can be made very swiftly in the solution is achieved without having to rely on any other player (e.g. additional fleet as in the Main Measure / or a "host registry" in Option 3).

OPTION THREE: SWISS FLAG AND VESSELS UNDER "DOUBLE REGISTRY"

5. What needs to be provided for

In the best of all scenarios a regulation should be invoked on an Ordinance level under the delegated authorities given on the level of the different applicable Codifications currently regulating the maritime law issue and in particular the registration and operation of Swiss registered vessels.

Thereby it should be safeguarded, that

- The Swiss registry is maintained and keeps the vessels in its registry during the temporary double registration in the "Host registry"
- The mortgages and all other proprietary registrations in the Swiss registry are maintained and recognized by the "Host registry"
- That all the documentation provided to the Swiss registry in the application for registration are maintained at the registrar of the "first registry"
- That – to the extent acceptable to the "host registry" - the Certificates by the Classification Societies, both under State Control as under the private Classification operations (mainly for insurance purposes) may continue to be valid for both registries, avoiding duplication of Classification efforts.
- That the Swiss registrar and the Swiss Maritime Authority is maintaining a supervisory function over the vessels adapted to the interest of Switzerland as "first registry" State and as guarantor of the Federal Guarantees
- That the "Guaranties" (Bundesbürgschaften) are maintained and that their rights are maintained and accepted by the "Host registry"
- Securities obtained in the course of the Guaranty such as mortgages and "Loss Payee" arrangements with insurers etc. are maintained
- That the BWL as supervising entity of the Confederation has continuing supervision powers necessary to maintain control over its supervision duties and rights in relation to the state and valuation of the vessel and conformity with the regulations and contracts of the Guarantee also on the vessels flying the "Host registry" flag.
- Switzerland's obligations as a "first registry" State under the International Conventions (UNCLOS and the relevant IMO Conventions) are maintained

In this context issues will possibly be raised, such as

- Application of Swiss working / labor regulations for crew
- Role of labor unions for crew

- Call back rights against the ship-owner (flagging back) and enforcement of such "call-back" with the "host registry"
- Obligations of the ship-owner under the current legislation that should be eased as towards Switzerland as the "first registry" State in order to avoid duplication of administrative burdens, while maintaining the interest of Switzerland as the "first registry"

6. General basis for the analysis

While legislation or amendments of legislation in form of a Federal Code will require the involvement of the Swiss Parliament and the engagement of the particular rules applicable to the presentation and debate on proposed legislation on a Code-level, the Federal Council will be able to legislate on the level of Ordinance (Verordnungsweg) wherever it had received such delegated authority by existing Codes.

One of the first points of the analysis will be to detect to what extent Federal Codes (such as the Swiss Maritime Code, the Swiss Ship's Registry Code and the Swiss National Supply Code) will hinder a solution of the pending issues merely on an Ordinance level. If provisions are found in the existing Federal Codes that would be an obstacle to such regulation, one will have to see whether this can be done in an accelerated procedure, e.g. as an emergency legislation waiting for later ratification by the Parliament.

7. Does it require a change of the Swiss Maritime Code (SSG)

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19530141/202001010000/747.30.pdf>

The Swiss Maritime Code (SSG) has substantial provisions which were intended to build the legal basis for the (at the time quite strict) catalog of requirements for availability of the Swiss flag to applicants. In my view, however, none of the articles is itself limiting the possibility for an enactment of a provision, dealing with a temporary flagging out to a double registry.

Having said this, it is clear, that the law never had (and certainly not when it was established in the post-war / cold-war environment) foreseen the situation as the Swiss fleet is facing it today and certainly not the possibility that the Federal Council would need to allow Swiss vessels to be flagged out temporarily in a "double registry" in order for the vessels to have access to a realistic market and such prevent the Federal Guarantees to be triggered just by the fact that those vessels are forced into a "black status" under the Paris MoU.

By allowing a temporary registry in a double registry (the "host registry", the vessels do in fact not any more fly the Swiss flag, and such the only link to Switzerland remains the registration in the Swiss registry as the "first registry" and the maintenance of the

mortgages and rights under the Federal Guarantee established by the Confederation. This must also mean that the Swiss government and the Confederation is relieved in most part from its international law obligations to supervise and "manage" the Swiss fleet under the applicable standards of the different regulations and benchmarks applicable in this field.

As shown in Articles of the SSG most regulations ruling on the requirements of obtaining registration and the flag are delegated to the Federal Council.

The regulations are all found in the Swiss Maritime Ordinance (SSV), in particular in its second Section (Zweiter Abschnitt: Das schweizerische Seeschiff) and more particularly in its first chapter (I. Voraussetzung für die Registrierung schweizerischer Seeschiffe und Kontrolle durch Revisionsstellen).

8. Changes to the Swiss Maritime Ordinance (SSV)?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19560238/201308200000/747.301.pdf>

As any Swiss flag vessel has to be maintained in the Swiss registry (as the "first registry") those rules will continue to apply. However, once the vessel is "double registered" one should safeguard that all the requirements are not in conflict with the rules of the "host flag registry".

The Federal Council, in use of its delegated authority, has in fact issued detailed legislation as to the requirements of obtaining and maintaining the right to fly the Swiss flag. It still follows the principle of a Swiss majority in ownership and management and strict rules on domicile and residency for the people involved in those ship owning companies.

Unless those rules are amended or altered, the requirements will be maintained during the time of the vessel's temporary dual registration. This should however not be an issue and to the contrary would give the Confederation the comfort that the nationality and residence-requirements are continuously maintained. In case of the double registry option this is therefore not only not a problem, but at the same time a comfort to the Confederation who is maintaining its "first registry" and is at the same time Guarantor with security rights registered in the "first registry" and recognized by the "host registry". At the same time, the continuation of the Swissness is also an element that would ease any political discussion which may arise where the Confederation is continuing providing a guarantee for vessels that have stopped to fly the Swiss flag. This is of course quite different when considering the option or alternative, which would be based on a broadening of the scope of the availability of the Swiss flag to owners and interest having EU passports (see below), a constellation which however would not involve the Guarantee program of the Confederation and therefore can be treated totally differently, separately or simultaneously with the issue of "double registration".

Matters that should be regulated, either by amendment to the Swiss Maritime Ordinance or by a stand-alone Ordinance dealing with the temporary flagging out of Swiss registered vessels into a "host registry," are for instance:

- There must be new Ordinance or a new Chapter in the Swiss Maritime Ordinance providing for the
 - Possibility for ship-owners to "double register"
 - Conditions and under which this option is available
 - Conditions under which such an application and requested documentation can be made, naming the responsible governmental agency, most probably the Swiss Maritime Office in conjunction with the supervisor of the guarantees, the National Supply Office.
 - Considering possibly the *right* of the Confederation to itself "double register" a Swiss flagged vessel should a ship-owner not itself engage in this process? This would be quite intrusive and would most probably be very controversial and hardly feasible. Could be disregarded.
 - Rules on the temporary nature of such "double registration", including duration, extension and termination of the "allowance" of double registration; this would most probably be linked to the duration of the guarantee, but this might not be necessary to legislate on.
 - Rules creating an obligation for the Swiss ship-owner to "call back" the vessel from the "host registry" in special circumstances (default of ship-owner in terms of the Guarantee or other applicable Swiss laws/ national emergency needs etc.) and spelling out how the financials of such "call back" should be dealt with. This could be mirrored by safeguarding that a mirroring provision is installed in the "host registry", if such rule can be established there. One could consider a "self-executing" right, i.e. an "intrusive" order by the Confederation, in line with its rights under the current legislations and the Guarantee contract.
 - Clarification on which Swiss law regulation provisions continue to apply on such vessel during her temporary "double registration".
- The Swiss regulation has provision relating to the financial control and the role of special auditors (Revisionsgesellschaft). While Article 26 Swiss Maritime Code sets out the basic rule, Article 5 SSV provides more details on the requirements applicable to such auditors. One could consider that this provision should discontinue having an effect, but in the context of the Swiss Guaranty and the interests of the Confederation it could make perfect sense that such provisions are maintained also for vessels flying the "host flag".

- In relation to the proprietary rights on vessels (dingliche Rechte an Seeschiffen) one will have to consider whether this applies also during times when the vessel is registered in the "host registry". Article 37 – 40 would suggest this. As the mortgages will remain in the Swiss registry as the "first registry" this would make sense. There might however be conflicts with the regulation of the "host registry" that would need to be cleared. As a pragmatic approach one could just accept possible coexistence of rules due to the quite limited scope of those provisions other than the undisputed maintenance of the mortgages and securities in favor of the Confederation. One aspect one should clarify however is whether the "host registry" State would also reflect such mortgages and securities in a way that would be considered internationally to be valid mortgages recognized in foreign courts should the respective Swiss vessel under foreign flag of the "host registry" be arrested and put into judicial sale in a (third-Country) foreign port. This is something the "host registry" can certainly advise on.
- It would have to be decided how to proceed with the Ship's Papers (Seebrief) as provided for in Article 41 – 44 of the Swiss Maritime Code. This is something the "host registry" can certainly advise on.
- The Swiss Maritime Ordinance has a great number of regulations in relation to technical and labor aspects of the operation of vessels under Swiss flag. It will have to be decided to what extent the Swiss Ordinance would like to maintain regulatory effects on vessels that are temporarily fagged out to a "host registry". In those deliberations one will have to include the scope of regulation which the "host registry" state will want to be solely responsible for, as the vessel will then fly it "host" flag. Also it should be avoided that the vessel needs to comply with two (possibly contradicting) regimes. At the same time the compliance that is today obtained by complying to the Swiss regulations should to the extent possible be easily transferrable to the regime under the "host flag".
- There might be policy-considerations, in particular in relation to labor-related issues that may also arise with the Swiss labor union. One could see whether this should be addressed in the Ordinance or whether this should be left to private arrangements between ship-owners and unions /crews.
- As to the obligations of Switzerland as State Party to numerous IMO Conventions one will have to investigate whether those obligations arise for vessels flying the Swiss flag only or whether obligations of Switzerland would also extent to vessels flying a "host flag" temporarily under the scope of the envisaged Ordinance, just by the fact that the vessel is still registered in the "first registry" in Switzerland. In this respect one will have to consider how Article 10 SSV will continue to apply during the time the Swiss vessels are registered in the "hoist registry".

- One could maintain Article 8 SSV regarding the provision of Classification Certificates of accepted Classification Societies, as long as those Certificates can also be submitted to the "host registry" as sufficient Class Certificate. One should avoid any duplication or contradiction of regulations applicable on those vessels during their temporary "double registration".
- As regards the private law provisions of the Swiss Maritime Ordinance in relation to the liability of the Ship-Owner (Reeder / Armateur) or the liability of the Maritime Carrier (for cargo or passengers), they will have to survive not only the time of "double registration" but beyond the time when the last vessel might have left the Swiss registry. This, since those provisions are not linked to the vessel / flag involved (flying the Swiss flag) but rather dependent on a rule of conflict of laws that refers the subject matter to Swiss law. This is true not just for the Swiss Maritime Ordinance but will continue to have importance beyond a possible vanishing of a Swiss flag after the last Guarantee is terminated.
 - There might be a need for adapting the terminology of the Swiss Maritime Code and Ordinance: The Swiss vessels will under the terminology of Article 2 Swiss Maritime Code remain "Swiss Vessels" even once registered in the "host registry". The criterion for the term is registration in the Swiss registry, a fact that will remain also during the "double registration" status. By them flying the flag of their "host registry" this fact will not change. The new Ordinance may wish to choose a specific term for such "double registered" vessel. A new definition could be created for the "Swiss" vessel still registered but flying another flag under the "double registry" regime. One will have to see what happens if the timing of the double registration is not the same for all remaining Swiss vessels, as some might continue to be Swiss vessels for some time, while some have already moved to the "host registry". This means that drafting this Ordinance will require great level of care, so that it is clear which provision of the Swiss Maritime Ordinance applies to both types of vessels and which provisions only apply for the Swiss Vessels that continue to fly the Swiss flag (for whatever period).
 - The terminology problem is expanding beyond the actual provisions which have created that term (i.e. Article 2 SSG) as the Swiss Maritime Code (departing from the fact that a Swiss vessel of course flying only the Swiss flag) is using the term in circumstances which can only apply to vessel flying Swiss flag (e.g. Article 4, Article 5, possibly Article 14 SSG) or specifically refer to the Swiss flag, where the provisions should also apply to those vessels that are flying the "host flag" for the duration of the "double registration". This is not a problem in substance, but just one of form and more precisely of terminology, a problem that could be solved

pragmatically in the new provisions of the Ordinance (whether as stand-alone Ordinance or as amendment to the Swiss Maritime Ordinance).

- Clarification (and the scope) of the continued authority of the
 - Swiss Maritime Office
 - Swiss National Supply Office (BWL) in relation to the supervision of the guarantee provisions
- A rule on how such double registration is actually reflected in the records of the registry, certainly in the Swiss registry (but possibly as a form of requirement / prerequisite also what needs to be reflected in the "host registry").
- Rules on what evidence the Swiss registry needs to request and keep from the "host registry".
- Rules on how the remaining security interest (i.e. mortgages) are to be reflected in both registries
- Conditions under which such "Double Registration" has to be conducted
- Conditions under which the Confederation (most probably in its function as Guarantor under the Federal Guarantee) could "call back" the vessel from the "host registry" back to the "first registry"
- Where adaptation or even better a special provision to the Swiss Maritime Ordinance (Article 6 SSV and Article 15 SSV) might be provided for is for any Bareboat Entity (Reeder / Schiffsmieter) that the "host registry" is requiring which would effectively relieve the operational ship-owner to be fully compliant to the Swissness provisions which would otherwise apply if the vessel would fully remain in the Swiss registry and continue to fly the Swiss flag. If this is the case, maybe the best way to organize this would be to ask the Swiss ship owner to establish a "temporary" bareboat operation entity for the time of the double registry and synchronize the duration of bare boat charter between the Swiss registered owner (under the "first registry") and the special purpose bareboat charter accordingly. Issues of how then the Time – and / or Voyage Charters are assigned back to the Swiss entity may be an issue to consider more closely also from a taxation and commercial perspective. In doing this, one should also consider Article 46 of the Swiss Maritime Code (SSG), which requests a "bare-boat" Ship-Owner (Reeder / Armateur) of a "Swiss vessel" to fully comply with the nationality requirements of the SSG and SSV as if it were a registered ship-owner. This also means that when choosing the "double registry" "host registry" one should investigate, whether they allow the full

"Reeder"-Organization to be maintained in Switzerland under the Swiss nationality prerequisites.

- The Swiss Maritime Code (SSG) provides in its Title 8 Criminal and Disciplinary Provisions which were certainly geared to apply on vessels flying the Swiss flag. The way the provisions are worded would suggest that those rules also apply (for a greater part) for all vessels registered in the Swiss registry, which would suggest that they apply also in cases where the vessel is double registered. As they are regulated on the level of a Code and not just as an Ordinance they would remain applicable, even during the time of double registration established on an Ordinance level. This could lead to some overlapping regulations and a possible conflicting competence in such cases. It is however foreseeable that those situations could be solved on a case to case basis and quite pragmatically, by establishing cooperation between the competent authorities of both the "host registry" State and the "first registry" State (Switzerland). This is again something the "Host registry" can certainly advise.
- Any changes that may be possibly relating to the provision of the Swiss National Supply Ordinance if this can be done just within this new Ordinance or within the adapted Swiss Maritime Ordinance and does not require actual changes in the Swiss National Supply Ordinance. See below.
- In the context of drafting the concrete provisions aiming at introducing a "double registration" scheme for the Swiss flagged vessels also rules on the cooperation between the Swiss Maritime Office and the Swiss National Supply Office (BWL) and the Ship's Registry in Basel in the application of this Ordinance need to be set. As for the time being the strategy is focused to emergency measures for a temporary time-leg (until the last Federal Guarantee is exhausted) and is most probably resulting in a fade-out for vessels under Swiss flag also in the future and after the exhaustion of the last Guarantee (as long as no strategy is decided establishing a new and modern basis for a Swiss flag) the Federal Councilors of the responsible Departments may wish to streamline the operation of the governmental responsibilities for this "shrinking" fleet. It will require at one stage a coordination between the several involved Departments (EDA / UVEK / EJPD / EFD) to decide on an appropriate "federal agency". When doing so, one will have to take into account the scope of responsibilities currently covered by the existing agencies and identify what task will continue to be conducted even under a double registration scheme and besides the management

and service of the Swiss flag Ocean vessels. I am thinking of the (increasingly) important duties in relation to Inland River Navigation, Yacht management etc. All of this is not at the fore-front now, as the first and most urgent decision really is, whether the double registration is the best way forward to solve the urgent problem the Swiss vessels and the Confederation (through its Guarantees) has and if it is, to establish those rules under great urgency.

- When embarking on the exercise of drafting rules on "Double Registration" for Swiss registered vessels one should also think of the Exit-phase of this program. The purpose in this strategic expansion of the Swiss legislation to allow "double registration" is – for the time being - not a long-term strategy, but rather a first step of an urgent development which would most probably effectively and adequately bridge the time between the immanent moment when the Swiss fleet would be black-listed / sanctioned under the Paris MoU the remaining times such vessels would be under the Swiss Federal Guarantee. This means that the time such Ordinance would have an effect would be limited to the time until the last Swiss registered vessel would lose its favors under the existing guaranties. Unless there are no independent measures and incentives available to attract further vessels in the Swiss registry, the re-entrance of vessels in the Swiss registry would be quite difficult and possibly not a strategic goal at all. Also, any re-entry into a full-fledged Swiss flag operation without double registry would require a sufficient critical quantity and quality of vessels in order not to fall back into the quantity trap under the MoU. One variant would be to continue double registration for an indefinite time, at least providing Switzerland a "crisis – back-up" for national supply needs. The advantage would be that the Swiss Maritime Office could be reduced to a bare minimum, at least for this time and could be merged with the National Supply Office. On the other side if such idea would be pursued, one will have to consider the incentives for ship-owners to engage into such "Double Registration" in the Swiss registry and also possibly simultaneously or alternatively consider widening the availability to EU citizens under certain conditions which would secure the sufficient Swissness to justify such expansion of the program.

9. Changes to the Swiss Ship's Registry Code?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19230027/201101010000/747.11.pdf>

There are no provisions in this Codification that in my view would need adaptation to the situation of a new possibility of "double registration" of vessels registered in the Swiss registry.

I can see no need to provide any change.

10. Changes to the Swiss Ships Registry Ordinance?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19860128/199201010000/747.111.pdf>

At one stage an Ordinance (whether it is the "stand-alone" Ordinance discussed above or the amendment to the Swiss Maritime Ordinance) will have to safeguard the implementation of the "Swiss-side" to double registry, i.e. the steps necessary at the "Swiss Registry" to note and display all information necessary to officially register the fact that the registered vessel, while remaining in the Swiss registry as the "first registry", is flying temporarily the flag of the "host registry", is maintaining the mortgages and privileges registered there and indicating the information necessary to contact the "host registry" for all purposes such registry has.

Most probably the Swiss Ships Registry Ordinance may remain basically the same, save for some adaptation on register-technical matters which cannot be dealt with within the "stand-alone Ordinance or in the (to be) amended Swiss Maritime Ordinance (SSV).

Article 16 of the Swiss Ship's Registry Ordinance is displayed here as a legislative example how the power of allowing a vessel to be flagged into a "double registry" could look like (in analogy).

11. Changes to the National Supply Code?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20141710/202001010000/531.pdf>

It is clear that it will have to be safeguarded that in particular **Article 36 (2)** of the Swiss National Supply Code is fully observed, if changes are only made on the Ordinance level.

The point is what the Code meant by insisting that as a condition for the guarantee, the vessel needed to be registered in the Swiss Registry. As in a "Double Registration" pattern, the Swiss registration will be maintained (despite the fact that most probably there will be an annotation in the Registry that the vessel is temporarily "flagged" in a double registry). Thus, there is no need for a change in the scenario of "double registration".

As long as Article 36 (2) is maintained, the option - which is also discussed - namely maintaining the Swiss Federal Guarantees under the Swiss National Supply Code while fully flagging-out the Swiss fleet without a double registration would be contrary to the Swiss National Supply Code. For such an extreme option of the full "flagging out" Article 26 of the Swiss National Supply Code would have to be amended by way of a full legislative process provided in Swiss law, i.e. with the involvement of the Parliament.

Furthermore based on **Article 37** the mortgages in favor of the Confederation must remain in the Swiss registry. This must be acceptable by the "host State", or if not Article 36 will need to be amended.

12. Changes to the Swiss Guaranty Ordinance?

<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021044/201706010000/531.44.pdf>

There seems to be little need to change the provisions of the Swiss Guaranty Ordinance as long as the inspection and control rights are maintained under the "Double Registry" regime and as long as the "host State" is accepting and allowing such inspections. Those rights are control authorities given to the Confederation (BWL) in order to evaluate the vessels valuation in line with the financial requirements provided for by the Ordinance.

One aspect might become an issue, namely the fact that the Ordinance (of course) departed from the idea that the vessel would fly the Swiss flag. This is only mentioned in Article 6 (b) of the Swiss Guaranty Ordinance, but as in a scheme of "double registration" the vessel will remain in the Swiss registry as the "first registry" and therefore the operation would still be in compliance.

A full-fledged flagging out without retaining the registry in Switzerland in course of a "double registration" is therefore not feasible without engaging in a legislative process on a "Code-level", i.e. involving the Parliament.

13. Need for a "stand-alone" regulation / Ordinance?

The technique to be adapted could be either to amend the Swiss Maritime Ordinance by most probably basically adding a new chapter on Double Registration, or to issue a new standalone Ordinance on Double Registration which would list all provisions of both the Swiss Maritime Ordinance and the Swiss National Supply ordinance that are amended and overridden by the "Double Registration" ordinance.

14. Need for adaptation of the Guaranty Contract with the Banks

In the implementation phase one would have to consider, whether possibly amending the contracts with the banks (the Guarantee Agreement) as to reflect the "double Registration" situation. As the "Guarantee"- side and the mortgage remains Swiss in nature, there could possibly no need for such changes. However, it seems quite advisable to involve the banks in this process.

CONCLUSION: Option 3 can be translated by adapting both the Swiss Maritime Ordinance (SSV) and the Swiss National Supply Ordinance. In contrast to the main measure of increasing the fleet and Option 2 the changes might result in a quite substantial and complex piece of legislation on Ordinance level and in coordination

exercises with the "host" registry. Without parallel measures the double registry would fade out simultaneously with the fade-out of the last Swiss guarantee, meaning the possible end of the Swiss flag.

V. FINAL CONCLUSIONS

The main measure (increasing the number of vessel under the flag) is the best solution, as it is maintaining all possible interests of the industry (retaining its fleet under Swiss flag and being relived from the threat of the MoU sanctions) and the Swiss Government (both as provider of a national flag for its vessels and simultaneously as Guarantor for the Swiss flagged vessel under the (old) Guarantee program, which could then fade out until 2032).

The main measure will only be fully implemented once (sufficient) additional vessels are registered under the revised criteria for registration (a process that might take some time). Realistically speaking, a long-time strategy for a modern Swiss flagged- fleet must be available, because otherwise it may prove impossible to attract new vessels. The implementation of such a strategy will most probably not be achieved within a sufficiently short period of time. Therefore, it cannot be considered as a standalone short-term measure to overcome the PMoU situation, but as a mid- and long-term strategy, which may require one or more of the other short-term emergency options presented (options 1-3) in conjunction.

The implementation of option 2 and more particularly option 3 are rather complicated and would also require some time until they are fully implemented.

Thus, it seems in any case crucial to be requesting a temporary moratorium from the Paris MoU (Option 1) in favor of the Swiss flag in order to regain the critical volume that would allow the fleet to operate without sanctions or restrictions.

Anhang 2: Anmerkung zur doppelten Registrierung (Option 3 der in Kapitel 1 erwähnten Notfallmassnahmen)

Option 3 der Sofortmassnahmen (doppelte Registrierung) besteht darin, dass dasselbe Schiff unter zwei Flaggen fährt; die erste Flagge ist die Ursprungsflagge, d.h. das Register, in dem das Schiff langfristig registriert ist, in unserem Fall die Schweizer Flagge.

Die zweite Flagge ist eine "zeitweilige" Flagge, d.h. eine Flagge, unter der das Schiff offiziell für einen gewissen Zeitraum - in der Regel zwei Jahren - fährt und erneuerbar ist.

Diese Praxis wird im Seeverkehr häufig für die Bedürfnisse von Reedern oder Betreibern eingesetzt, da einige Flaggen je nach ihrem Handelsgebiet oder der beförderten Ladung vorteilhafter sein können als andere.

Der Mechanismus ist wie folgt:

1. Das Schiff XYZ ist unter Schweizer Flagge registriert und gehört dem Unternehmen **Delta**,
2. Das Unternehmen **Delta** vermietet das Schiff auf Bareboat-Charter an das Unternehmen **Charlie** für einen täglichen Betrag, der gleich oder höher ist als die täglichen Bankzinsen auf die Schuld und die tägliche finanzielle Tilgung der Schuld.
3. Das Unternehmen **Charlie** ist für folgendes verantwortlich:
 - a. technische Wartung des Schiffes
 - b. Besatzungen bereitstellen und verwalten
 - c. den kommerziellen Betrieb und Verwaltung des Schiffes
4. Am Ende des Vertrags kehrt das Schiff zum Unternehmen **Delta** zurück und nimmt seine ursprüngliche Flagge, in diesem Fall die Schweizer Flagge, wieder an.

Einfaches Strukturdiagramm :



Der Vorteil des Doppelregisters besteht darin, dass das Schiff nie seine ursprüngliche Flagge, in diesem Beispiel die Schweizer Flagge, verlassen hat.

Wir haben die technische Durchführbarkeit einer solchen Massnahme untersucht, wobei wir die folgenden Anforderungen in Bezug auf die Schweizer Flagge, insbesondere aber in Bezug auf Schiffsanleihen, berücksichtigt haben:

- Hypotheken auf Schiffe müssen bei ihrer ursprünglichen Flagge, d.h. der Schweizer Flagge, verbleiben

- die Schweizer Behörden müssen in der Lage sein, das Schiff für inländische Versorgungszwecke zu requirieren
- das Schiff muss in der Lage sein, auf Ersuchen der Schweiz unter seiner ursprünglichen Flagge, d.h. der Schweizer Flagge, zurückzukehren
- die Flagge muss einen guten Ruf haben
- die Flagge muss auf den weissen Listen der des Paris und Tokio MoUs stehen
- der Flaggenstaat muss auch auf der Weissen Liste der OECD stehen.

Die folgenden Flaggenstaaten wurden kontaktiert und untersucht:

- Panama
- Liberia
- Singapur
- Luxemburg
- Malta
- Portugal (Madeira)
- Marshallinseln

Nachdem wir die oben genannten Flaggenstaaten untersucht und verglichen haben, haben wir zwei der Staaten aufgrund ihrer Flexibilität und Ausführungsgeschwindigkeit ausgewählt. Die folgenden zwei Flaggenstaaten erfüllen die oben genannten Anforderungen:

1. **Die Flagge der Marshallinseln** wäre für eine doppelte Registrierung am besten geeignet, da es nur wenige Anforderungen hinsichtlich der Nationalität des Unternehmens gibt, welches das Schiff chartern würde. Diese Flagge wird auch von Schweizer Reedern wie der Oceana Shipping AG verwendet.
2. **Die maltesische Flagge** wäre unsere zweite Wahl. Sie hat zwar den Vorteil, dass sie europäisch ist, hat aber den Nachteil, dass die Leasinggesellschaft (Bareboat-Charterer) maltesisch sein oder eine Vertretung in Malta haben muss.

So oder so:

- Der Bareboat-Chartervertrag gilt für einen Zeitraum von zwei Jahren, der aber verlängerbar ist.
- Eine Tonnagesteuer ist für die gesamte Laufzeit des Vertrags fällig.
- Eine Registrierungsgebühr sowie alle mit einer Flagge verbundenen Kosten sind zu entrichten.
- Bei vorzeitiger Beendigung des Mietvertrags und Verlassen der Flagge werden Strafgebühren fällig.

Vorteile des dualen Registers (Option 3) :

1. kann im Fall der Marshallinseln-Flagge für Unternehmen, die bereits über diese Struktur verfügen, in diesem Fall der Oceana Shipping AG, schnell eingeführt werden
2. es gibt keinen Austritt aus der Schweizer Flagge
3. die Rückkehr unter Schweizer Flagge, falls erforderlich, ist gewährleistet
4. keine oder nur geringfügige Änderung der Struktur von Finanzierungs- und Darlehensverträgen
5. Hypotheken auf Schiffe bleiben in der Schweiz und unter der Schweizer Flagge
6. kein Risiko, auf eine schwarze Liste gesetzt zu werden, weil Schiffe unter einer Flagge fahren, die auf der weissen Liste steht
7. Inspektionen durch das BWL können fortgesetzt werden, da sie direkt vom Schiffseigner genehmigt werden.

Nachteile des doppelten Registers (Option 3) :

Während Option 3, der duale Register auf dem Papier einfach erscheint und technisch nicht so kompliziert umzusetzen ist, wirft sie dennoch einige Fragen auf, die sie weniger attraktiv machen, nämlich :

1. erhebliche zusätzliche Kosten
2. die Gründung einer Gesellschaft, um das Boot mieten zu können (in unserem Beispiel das Unternehmen Charlie)
 - a. In welchem Land wird dieses Unternehmen registriert werden?
 - b. Welches Aufsichtsrecht hat der Bund über diese Gesellschaft, wenn sie sich nicht in der Schweiz befindet?
 - c. Einkommensteuer-Problematik
3. Dieses Unternehmen (Charlie) wird eine beträchtliche Menge an Betriebskapital benötigen
 - a. Woher wird dieses Geld kommen?
 - b. Welche Verrechnungspreise wird es geben, wenn überhaupt?
4. Wie werden die Schweizer Steuerbehörden diese temporäre Struktur wahrnehmen?
 - a. wenn das Unternehmen in Malta registriert ist, könnte es ein Problem mit der Quellensteuer geben
5. Die Banken, die die Kredite vergeben, könnten in dieser neuen Struktur ein erhöhtes Risiko und eine abnehmende Transparenz sehen.

Schlussfolgerung

Zusammenfassend sind wir der Meinung, dass die Option 3, das doppelte Register (auch wenn sie durchführbar ist und es ermöglicht, eine schwarze Liste zu vermeiden) nur als letzter Ausweg genutzt werden sollte. Es sind zu viele Fragen offen und es würde erhöhte Kosten verursachen für die Schweizer Reedereien. Diese leiden schon heute unter einer sinkenden Rentabilität auf einem sehr wettbewerbsintensiven und schwierigen internationalen Markt.