

Herr Lukas Schneider
Eidg. Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Per Email an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

27. Mai 2021

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen: Stellungnahme von economie suisse

Sehr geehrter Herr Schneider,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit Schreiben vom 24. Februar 2021 laden Sie uns zur Stellungnahme zu oben angeführter Vorlage ein. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

Zusammenfassung:

economiesuisse befürwortet die Einführung der Tonnagesteuer auf Seeschiffen.

Die Massnahme ist ein geeignetes Mittel zum Erhalt der Schweizer Hochseeflotte, welcher mit Blick auf die Versorgungssicherheit unseres Landes eine strategische Bedeutung zukommt. Die Schweiz stellt sich so hinsichtlich der Besteuerung von Schifffahrtsaktivitäten auf die gleiche Ebene wie Konkurrenzstandorte und stärkt die Standortattraktivität sehr gezielt in einem hochmobilen und kompetitiven Sektor. Die Vorlage wird bestehende wertschöpfungsintensive Aktivitäten am Standort sichern und die Grundlage für zukünftige Ansiedlungen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Hochseeschiffen schaffen. Nicht zuletzt werden mit einer nach ökologischen Kriterien abgestuften Tonnagesteuer wichtige Anreize für eine nachhaltige Hochseeschifffahrt gesetzt.

1. Hochseeschifffahrt als strategisch wichtiger Wirtschaftssektor

Die Schweiz ist heute einer der weltweit bedeutendsten Standorte für den Betrieb von Hochseeschiffen. Mit Bezug auf die Bruttotonnage der kontrollierten Schiffe befindet sich die Schweiz unter den zehn grössten Standorten.¹ Gemäss der *Swiss Trading and Shipping Association* sind hierzulande etwas mehr als 60 Unternehmen domiziliert, die rund 900 Schiffe betreiben. Eine Studie von Oxford Economics schätzt, dass der Hochseeverkehr damit rund 0,4 Prozent bzw. 2,4 Milliarden Franken zum BIP der Schweiz beiträgt, was etwa 2'000 Arbeitsplätzen entspricht.² Die Bedeutung des Sektors geht jedoch deutlich über diesen direkten Wertschöpfungsbeitrag hinaus. Die Hochseeschifffahrt ist für die Schweiz als Exportnation generell von hoher Bedeutung und erzeugt

¹ Daten von IHS Seaweb, veröffentlicht im Jahresbericht 2020 der Danish Shipping Association

² <https://www.stsa.swiss/policy-regulation/swiss-tonnage-tax>

Synergie- bzw. Cluster-Effekte in Verbindung mit anderen Branchen, namentlich dem Rohstoffhandel, dem Finanzplatz (Schiffsfinanzierung) sowie der MEM-Industrie (Zulieferer zum Schiffs- und Anlagenbau). Obwohl, die Schweiz nicht über einen direkten Meereszugang verfügt, ist die Hochseeschifffahrt schliesslich auch für die Güterversorgung essenziell. Nach einer Analyse der *LAE Logistics Advisory Experts* werden nach Volumen 94% der Schweizer Importe aus aussereuropäischen Ländern auf dem Seeweg transportiert (jährlich 5,7 Millionen Tonnen), wertmässig sind es 30% der Importe (CHF 33,4 Milliarden). Mit dem Ziel, die Landesversorgung auch in einem Krisenfall sicherzustellen, gewährte der Bund über Jahrzehnte Kredit-Bürgschaften, um der unter Schweizer Flagge fahrenden Hochseeflotte attraktive Finanzierungsbedingungen zu sichern. 2016 entschied der Bundesrat, das Programm ersatzlos zu beenden, was mit Blick auf die finanziellen Risiken nachvollziehbar erscheint. Um die strategisch bedeutende Schweizer Hochseeflotte dennoch zu bewahren, bietet sich das Instrument der Tonnagesteuer an. So kennt etwa die EU bereits seit 1989 spezielle Leitlinien für die gesonderte Besteuerung des Seeverkehrs, um die unter EU-Flaggen fahrende Flotte gegen die Konkurrenz sogenannter «Billigflaggen» (Flaggen von Offshore-Standorten, in denen tiefere Umwelt- und Sozialstandards gelten) zu behaupten.

2. Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu Konkurrenzstandorten

Der starke internationale Wettbewerb um Schifffahrtsaktivitäten hat dazu geführt, dass bis heute nahezu alle namhaften Schifffahrtsnationen eine Tonnagesteuer implementiert haben. Neben 21 EU-Staaten kennen auch das Vereinigte Königreich, Norwegen, die USA, China, Indien, Japan, Südkorea und Südafrika dieses Modell. Wichtige Schifffahrtsstaaten, die keine Tonnagesteuer haben, bieten alternative Steuerregimes (z.B. Singapur). Im internationalen Vergleich haben Schifffahrtsunternehmen in der Schweiz damit einen steuerlichen Wettbewerbsnachteil, dies insbesondere seit Auslandaktivitäten mit der Abschaffung der kantonalen Steuerstaus im Rahmen der AHV-Steuervorlage (STAF) neu ordentlich besteuert werden. Die Tonnagesteuer wurde deshalb bereits im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III diskutiert. Das Parlament hat dieses Element jedoch an den Bundesrat zurückgewiesen, mit dem Auftrag, eine ordentliche Vernehmlassung durchzuführen.

Der nun vorgelegte Entwurf lehnt sich bezüglich Voraussetzungen sowie Bemessung eng an bestehende EU-Regelungen an und stellt die Schweiz somit hinsichtlich der Besteuerung der Hochseeschifffahrt auf eine gleiche Ebene. Damit können ein bestehender Nachteil beseitigt und wettbewerbsfähige Standortbedingungen im Bereich der Seeschifffahrt geschaffen werden.

Bei der Tonnagesteuer wird der Gewinn pauschal mittels Bemessung der gewerblich nutzbaren Transportkapazität (Nettotonnage) einer Flotte ermittelt. Die Steuerbelastung kann so unabhängig von Jahresendgewinn und konjunkturellen Schwankungen sehr einfach bestimmt und vorausgeplant werden. Allein die Möglichkeit, Unsicherheiten zu beseitigen, kann für die Standortwahl eines Unternehmens ausschlaggebend sein. Die Tonnagesteuer führt in profitablen Jahren zu einer geringeren Steuerbelastung, spiegelbildlich ist die Belastung jedoch in Jahren geringer Profitabilität höher als bei einer ordentlichen Gewinnbesteuerung. Selbst im Verlustfall bleibt die Tonnagesteuer geschuldet. Die Vorlage sieht deshalb ein Wahlrecht vor: Schifffahrtsunternehmen können die Tonnagesteuer für eine Dauer von 10 Jahren beantragen. Die Besteuerung unabhängig von der Profitabilität trägt zu einer Stabilisierung der Steuerzahlungen bei, was die Planbarkeit nicht nur für betroffenen Unternehmen, sondern insbesondere auch die die Fiskalbehörden massgeblich erleichtert.

Die internationale Akzeptanz des Steuermodells dürfte auch in absehbarer Zukunft weiterhin gegeben sein. So ist im Rahmen des internationalen OECD/G20-Projekt über eine globale Mindestbesteuerung eine explizite Ausnahme für die Hochseeschifffahrt vorgesehen. Dabei wird anerkannt, dass aufgrund der spezifischen wirtschaftlichen Bedingungen der Hochseeschifffahrt (hohe Kapitalintensität bei langer

Nutzungsdauer) spezielle Modelle wie die Tonnagesteuer sinnvoll sind, weil sie die Volatilität der Steuerbelastung verringern und damit eine stabilere Grundlage für langfristige Investitionen bieten.³ Sollen Schifffahrtsunternehmen mit anderen Worten in der Schweiz steuerlich gleich lange Spiesse vorfinden, ist und bleibt die Tonnagesteuer ein wirksames Instrument.

3. Gezielte Stärkung des Standorts mit Blick auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze

Da das wichtigste Kapital im maritimen Sektor (i.e., die Schiffe) naturgemäss hochmobil sind, herrscht ein intensiver Standortwettbewerb um die mit dem Schiffsbetrieb verbundenen Aktivitäten. Attraktive Rahmenbedingungen sind deshalb essenziell, um wertschöpfungsintensive Aktivitäten und Arbeitsplätze am Standort Schweiz zu fördern. Die vom EFD eingesetzte Expertengruppe Steuerstandort (bestehend aus Vertretern von Bund, Kantonen, Wirtschaft und Wissenschaft) unterstützt denn auch die Einführung der Tonnagesteuer.⁴ Da es sich um eine äusserst gezielt wirkende Massnahme handelt, fallen die statischen Mindereinnahmen gering aus. Im Gegenzug dürfte die Wertschöpfung im Zusammenhang mit dem Betrieb von Hochseeschiffen zunehmen. So hat der Standort Schweiz doch zahlreiche weitere Vorteile zu bieten, wie die politische Stabilität, hochqualifizierte Fachkräfte, höchste Lebensqualität, einen wichtigen Finanzplatz sowie zahlreiche ansässige Rohstoffhandelsunternehmen, mit entsprechenden Synergien zur Hochseeschifffahrt.

Gemäss einer aktuellen Studie des Institut d'économie appliquée (CREA) der Universität Lausanne könnten eine Beschäftigungserhöhung in diesem Sektor um rund 3200 Arbeitsplätzen resultieren, sowie zusätzliche Steuereinnahmen von 84 Millionen Franken und Beiträge für die Sozialwerke in der Höhe von 96 Millionen Franken.⁵ Auch eine Studie von Oxford Economics ergibt am Beispiel der europäischen Schifffahrtsindustrie Effekte von vergleichbarer Grössenordnung.⁶

3.1 Verstärkte Anreize zur Verlagerung von Aktivitäten in die Schweiz

Damit das anvisierte Standortziel tatsächlich erreicht wird, müssen die Bestimmungen allerdings so praktikabel wie möglich ausgestaltet sein. Im Rahmen des international möglichen Ausgestaltungsspielraums muss die Schweiz zudem eine attraktive Lösung wählen. Diesbezüglich unterstützen wir die von der Branche vorgebrachten Verbesserungsvorschläge. Wichtig erscheinen insbesondere folgende Punkte:

- Gemäss Vorentwurf wird der Anwendungsbereich klar auf maritime Haupttätigkeiten sowie entsprechende Nebentätigkeiten (in eingeschränktem Umfang) beschränkt, was zu begrüssen ist. Aktivitäten, die direkt mit der Haupttätigkeit verknüpft sind (z.B. Vermietung von Containern, ohne welche ein Gütertransport nicht durchgeführt werden kann), sollten ebenfalls unter die Haupttätigkeit fallen. Gleichzeitig sollte die gesetzliche Formulierung flexibel genug sein, damit der in den EU-Leitlinien abgesteckte Anwendungsbereich auch in der Schweiz ausgeschöpft werden kann (bspw. der Einbezug der Vermietung des blossen Schiffs (Bareboat) und Tätigkeiten des technischen und des Crew-Managements).

³ OECD/G20 (2020) Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint, S. 40, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-two-blueprint-abb4c3d1-en.htm>

⁴ Steuerstandort Schweiz, Bericht der Expertengruppe Bund/Kantone/Wirtschaft/Wissenschaft, S.37, https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/nsb-news_list.msg-id-82238.html

⁵ Institut CREA d'économie appliquée (Mai 2020) Le pôle économique maritime suisse et la taxe au tonnage. https://da941c80-5cd9-4d51-93e1-cfa3d562ce79.filesusr.com/ugd/7c34ad_35678d68fb494192a203d80d20bcb1d9.pdf

⁶ Oxford Economics (2014) The economic value of the EU shipping industry. <https://www.ecsa.eu/images/2014-04-01%20Oxford%20Economics%20ECSA%20Report%20FINAL.pdf>

- Bei der Voraussetzung mit Bezug auf die Flagge ist eine grössere Flexibilität erforderlich. Gemäss Vorentwurf müssten an einem bestimmten Stichtag ein Mindestanteil von 60 Prozent der Flotte eines Schifffahrtsunternehmens unter schweizerischer beziehungsweise europäischer Flagge fahren. Damit würde die Nutzung der Tonnagesteuer in der Praxis für zahlreiche Unternehmen verunmöglicht. Sinnvoller erscheint eine Regelung gemäss den EU-Leitlinien, wonach Unternehmen mit weniger als 60 Prozent unter der EU/EWR-Flagge diesen Anteil erhöhen oder zumindest auf demselben Stand halten müssen.
- Verstärkt werden sollten hingegen die Bedingungen, welche die territoriale Lokalisierung der Betriebsaktivitäten in der Schweiz betreffen. Diesbezüglich erscheint eine Bestimmung über das Eigentum der Schiffe sinnvoll, die in der Verordnung präzisiert werden kann. So sollten Unternehmen die Tonnagesteuer in der Schweiz nur dann nutzen können, wenn ein vom Bundesrat festgelegter Mindestprozentsatz der Flottentonnage sich rechtlich oder wirtschaftlich im Besitz der Schifffahrtsgesellschaft befindet oder von dieser direkt betrieben werden.

4. Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit

Schliesslich sprechen auch umweltpolitische Erwägungen für das Projekt. So soll die Steuerbelastung gemäss Vorentwurf nach Umweltkriterien (verwendete Brennstoffe, schädliche Luftemissionen) abgestuft werden. Damit nimmt der Vorentwurf aktuelle Entwicklungen in der *International Maritime Organization* (IMO) auf, mit dem Ziel starke Anreize für ökologisch nachhaltige Schiffe bzw. Antriebssysteme zu setzen und die Treibhausgasemissionen einzuschränken.

Diesbezüglich sprechen wir uns für stärkere Anreize aus sowie dafür, zusätzliche ökologische Kriterien zu berücksichtigen. Zypern kennt beispielsweise eine maximale Ermässigung von 30 Prozent statt den vorgeschlagenen 20 Prozent. Zusätzlich zum Antriebssystem und den Luftemissionen, sollten nach Möglichkeit entsprechend dem norwegischen Modell auch Kriterien betreffend Abfallwirtschaft, Abwasser- und Ballastwasserbehandlung und Lärminderung mit aufgenommen werden. Mit Blick auf die Vollzugstauglichkeit könnte hierzu auf Schiffseigenschaften abgestellt werden, die sich direkt aus den international standardisierten Schiffsdokumenten ableiten lassen.

Für weitere technische Anpassungen der Vorlage verweisen wir auf die Stellungnahme von EXPERTsuisse sowie hinsichtlich der spezifischen wirtschaftlichen Bedingungen der betroffenen Branche auf die Stellungnahme der *Swiss Shipowners Association*, die wir unterstützen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen Ihnen für Auskünfte gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse