

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. Mai 2021

475. Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen

Mit Schreiben vom 24. Februar 2021 hat das Eidgenössische Finanzdepartement das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen (Tonnagesteuergesetz) eröffnet. Mit dem Tonnagesteuergesetz soll aufgrund von betrieblichen Kennzahlen aus dem Betrieb von Seeschiffen (Frachtvolumen; Anzahl Betriebstage) eine im Vergleich zu der für alle übrigen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften üblichen Ermittlung des steuerbaren Reingewinns (nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14] und des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11]) einfache und alternative Methode zur Ermittlung des steuerbaren Reingewinns aus dem Betrieb von Seeschiffen eingeführt werden. Diese Art der Gewinnermittlung soll gleichlautend für die Gewinnsteuer des Bundes und obligatorisch auch für die Kantone zur Anwendung kommen. Für die kantonalen Kapitalsteuern sind Ermässigungen vorgesehen.

Die Tonnagesteuer ist auf das Ergebnis aus den Kernaktivitäten Beereederung, Befrachtung und Betrieb von Seeschiffen unter Einschluss der Erträge aus dem Besitz und der Veräusserung von Seeschiffen sowie auf den Gewinn aus Nebenaktivitäten an Bord (im Umfang von höchstens 50% des Gewinns aus dem Betrieb des Seeschiffs) beschränkt; das Ergebnis aus weiteren Aktivitäten des Seeschiffverkehrsunternehmens soll weiterhin der ordentlichen Gewinnsteuer unterliegen. Damit wird eine Ungleichbehandlung insbesondere von Unternehmen, die Handelsaktivitäten ausüben und keine eigenen Seeschiffe betreiben, vermieden.

Die Bemessungsgrundlage für die Tonnagesteuer unterliegt einem aufgrund der Nettoraumzahl gestaffelten Tarif. Sie kann gestützt auf Richtlinien des Bundesrates um höchstens 20% ermässigt werden, wenn das Antriebssystem des Schiffs bestimmte ökologische Anforderungen erfüllt und insbesondere geringe Luftverschmutzung verursacht. Gemäss dem erläuternden Bericht führt dieser Tarif bei rentablen Unternehmen zu einer vergleichsweise tiefen Besteuerung. Die alternative Methode zur Gewinnermittlung für Seeschiffverkehrsunternehmen nach den vorgeschlagenen Bestimmungen zur Tonnagesteuer ist international anerkannt. Sie kommt gegenwärtig in 21 Mitgliedstaaten der EU zur Anwendung.

Mit der Einführung der Tonnagesteuer in der Schweiz soll die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz auch für Seeschiffahrtsunternehmen sichergestellt werden. Die Auswirkungen auf die Steuererträge von Bund und Kantonen können nicht zuverlässig geschätzt werden, weil die eidgenössische Steuerverwaltung über keine statistischen Daten verfügt. Da die Einführung der Tonnagesteuer ein gezieltes Mittel zur Erhaltung gleich langer Spiesse im Standortwettbewerb für Schiffahrtsunternehmen darstellt, rechnet der Bund aber damit, dass allfällige Mindereinnahmen gering ausfallen.

1. Bedeutung der Seeschiffahrtsbranche für den Kanton Zürich

Von den beiden im erläuternden Bericht erwähnten Seeschiffahrtsunternehmen mit Sitz im Kanton Zürich ist eines weggezogen. Die Branche hat gegenwärtig im Kanton weder wirtschaftlich noch fiskalisch eine grosse Bedeutung.

2. Beurteilung

Die Gesetzesbestimmungen richten sich konzeptionell nach den Richtlinien der EU zur Besteuerung von Seeschiffahrtsunternehmen. Zweckmässige Missbrauchsbestimmungen verhindern ungerechtfertigte Steueroptimierungsmöglichkeiten für Seeschiffe, die in einzelnen Jahren Verluste erleiden. Ein Präzisionsantrag ist einzig zu Art. 73 Abs. 4 E-DBG und Art. 26b Abs. 4 E-StHG zu stellen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Tonnagesteuer bis spätestens 1. Januar 2025 eingeführt werden sollte, da die Übergangsregelung zur steuerlichen Behandlung von stillen Reserven von Seeschiffahrtsunternehmen, die bisher mit einem kantonalen Steuerstatus besteuert worden sind, Ende 2024 ausläuft.

Da der für die Tonnagesteuer vorgesehene Tarif wie bereits erwähnt bei rentablen Unternehmen im Vergleich zur ordentlichen Besteuerung zu einer tieferen Besteuerung führt, wurde die Frage der Verfassungsmässigkeit der Tonnagesteuer in zwei Rechtsgutachten kontrovers beurteilt. Nachdem die Schweiz mit der Aufhebung des kantonalen Steuerstatus mit dem Bundesgesetz vom 28. September 2018 über die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) für Unternehmen mit Aktivitäten im Ausland stark an Standortattraktivität auch für die hochmobilen Schiffahrtsunternehmen eingebüsst hat, kann die Schlussfolgerung nachvollzogen werden, dass die Einführung der Tonnagesteuer mit Blick auf die Standort- und Fiskalinteressen von Bund und Kantonen ein geeignetes Instrument ist, gleich lange Spiesse im internationalen Standortwettbewerb, auch nach Wegfall des kantonalen Steuerstatus, zu erhalten. Sie ergänzt die mit der STAF eingeführten Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Standortattraktivität der Schweiz für international tätige, mobile Unternehmen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail im PDF- und Word-Format an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 24. Februar 2021, mit dem Sie uns den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Tonnagesteuer auf Seeschiffen zur Vernehmlassung unterbreiten. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die vorgeschlagene gesetzliche Ausgestaltung richtet sich konzeptionell nach den bestehenden Regelungen der EU. Zweckmässige Bestimmungen zu den Voraussetzungen und zur Dauer der Anwendung der Tonnagesteuer, zur Bewertung der schiffahrtsbezogenen Vermögenswerte und Verpflichtungen bei späterem Übergang zur ordentlichen Besteuerung und zur Verlustverrechnung verhindern ungerechtfertigte Steueroptimierungsmöglichkeiten für Seeschiffe, die in einzelnen Jahren Verluste erleiden. Für Schifffahrtsunternehmen, die bereits in der Schweiz ansässig sind und bis Ende 2019 mit einem kantonalen Steuerstatus besteuert worden sind, weisen wir darauf hin, dass die Tonnagesteuer bis spätestens 1. Januar 2025 eingeführt werden sollte, da die Übergangsregelung zur steuerlichen Behandlung von stillen Reserven aus der Zeit der Statusbesteuerung gemäss Art. 78g StHG Ende 2024 ausläuft. Weiter ist unklar, ob sich die 50%-Voraussetzung gemäss Art. 73 Abs. 4 E-DBG und Art. 26b Abs. 4 E-StHG auf den nach Art. 75 E-DBG bzw. Art. 26b E-StHG berechneten Gewinn oder auf den nach den Grundsätzen des Handelsrechts ermittelten Gewinn aus dem Betrieb des Seeschiffs bezieht. Wir schlagen dazu folgende Präzisierung vor:

Art. 73 Abs. 4 E-DBG / Art. 26b Abs. 4 E-StHG:

Der Tonnagesteuer (...) des Schiffs. Der Gewinn aus Nebentätigkeiten an Bord unterliegt ebenfalls der Tonnagesteuer, sofern er höchstens 50 Prozent des nach Handelsrecht ermittelten Gewinns aus dem Betrieb des Schiffs beträgt.

Gemäss dem erläuternden Bericht führt der für die Tonnagesteuer vorgesehene Tarif bei rentablen Unternehmen im Vergleich zur ordentlichen Besteuerung zu einer tieferen Besteuerung. Daher wurde die Frage der Verfassungsmässigkeit der Tonnagesteuer in zwei Rechtsgutachten kontrovers beurteilt. Stellt man die Grundätze der Rechtsgleichheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den Vordergrund und berücksichtigt man dabei, dass mit der Tonnagebesteuerung von Schifffahrtsunternehmen andere Zweige, insbesondere auch

solche des Transportsektors, steuerlich benachteiligt würden, bestehen auch aus unserer Sicht Bedenken. Zieht man jedoch in Betracht, dass es sich bei der Tonnagesteuer um eine besondere Erhebungsart der Gewinnsteuer handelt und dass sich die ausserfiskalische Zielsetzung auf Art. 101 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) zur Aussenwirtschaftspolitik und Art. 103 BV zur Strukturpolitik abstützen kann, kommt man hingegen zu einem positiven Ergebnis. Für uns ist letztlich ausschlaggebend, dass einerseits die Schweiz mit der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus mit dem Bundesgesetz vom 28. September 2018 über die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) für Unternehmen mit Aktivitäten im Ausland stark an Standortattraktivität, auch für die hochmobilen Schifffahrtsunternehmen, eingebüsst hat, und dass andererseits 21 EU-Mitgliedstaaten eine tonnagebasierte Gewinnermittlung kennen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die EU ihrerseits bei der Formulierung ihrer Beihilferegeln unter dem Druck der Verhinderung der Ausflagung der Gemeinschaftsflotte in Offshore-Gebiete stand. Daher können wir die Schlussfolgerung nachvollziehen, dass die Einführung der Tonnagesteuer mit Blick auf die Standort- und Fiskalinteressen von Bund und Kantonen eine gezielte und finanziell günstige Massnahme ist, gleich lange Spiesse im internationalen Standortwettbewerb zu erhalten. Sie ergänzt die mit der STAF eingeführten Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Standortattraktivität der Schweiz für international tätige, mobile Unternehmen. Die damit verbundene Ungleichbehandlung von anderen Unternehmen, die der ordentlichen Besteuerung unterliegen, auch von solchen des Transportsektors, erweist sich als verhältnismässig und liegt im öffentlichen Interesse.

Obwohl realistischere nicht davon ausgegangen werden kann, dass sich der Kanton Zürich zu einem bedeutenden Standort für Seeschifffahrtsunternehmen entwickeln wird, befürworten wir die Einführung der Tonnagesteuer in der in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Form.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli