

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes zur Erhöhung des Lohnsteuereinbehalts in der Seeschifffahrt BT-Drucksache 18/6679

Stellungnahme anlässlich der gleichnamigen öffentlichen Anhörung
der Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 11. Januar 2016

Dr. Michael Thöne
Geschäftsführer
FiFo Köln

Postfach 13 01 36
D-50495 Köln

Wörthstraße 26
D-50668 Köln

Telefon: (0) 221 - 13 97 51 - 0
Telefax: (0) 221 - 13 97 51 11

www.fifo-koeln.de

Köln, 7. Januar 2016

1 Einleitung

Seit 1999 wird den Reedern von Schiffen unter deutscher Flagge eine Steuervergünstigung dergestalt zugestanden, dass sie 40 Prozent der Lohnsteuer, die im Quellenabzug bei ihren Seeleuten erheben, nicht an das zuständige Finanzamt weiterleiten müssen, sondern als Steuervergünstigung im Unternehmen behalten („Lohnsteuereinbehalt“). Diese Regel ist nur anwendbar auf Beschäftigungsverhältnisse, die unterbrochen mindestens eine halbes Jahr (konkret: 183 Tage) bestand haben. (§ 41a Abs. 4 EStG).

Der Lohnsteuereinbehalt ist heute Teilstück eines breiteren Subventionskanons, mit dem die Handelsflotte unter deutscher Flagge gefördert wird:

- Lohnsteuereinbehalt 40%. Finanzvolumen 2016 gem. 25. Subventionsbericht: 15 Mio. €
- Finanzbeitrag zur Senkung der Lohnnebenkosten von Seeschiffahrtsunternehmen. Finanzvolumen 2014 gem. 25. Subventionsbericht: 58 Mio. €
- Tonnagebesteuerung (§ 5a EStG). Finanzvolumen der Steuervergünstigung schwankt in Abhängigkeit von der Ertragsituation. Der aktuelle 25. Subventionsbericht stellt sich nicht mehr der Herausforderung der Quantifizierung. Die Schätzungen des 23. und 24. Subventionsberichts für die Jahre 2011 und 2012 liegen bei: 140 bis 520 Mio. €
- Schiffserlöspools sind von der Versicherungssteuer befreit (§ 4 Nr. 11 VersStG). Die ursprünglich befristete Befreiung wurde durch das Gesetz zur Umsetzung der Transparenzrichtlinie-Änderungsrichtlinie vom 20.11.2015 auf Dauer etabliert. Die Vereinfachungs-Vergünstigung ist nicht im Subventionsbericht erfasst; eine Quantifizierung liegt nicht vor. ? €

Auch ohne die aus öffentlich-rechtlichen Sonderabgaben (Ablösebeträge für Ausfluggenehmigung) geförderte Aus- und Fortbildung von Seeleuten betragen die jährlichen Subventionsbeträge allein der beschäftigungsbezogenen Maßnahmen rund 73 Millionen Euro. Betroffenen sind hiervon etwa 3.000 bis 4000 Beschäftigte.¹

Wenn die Beschäftigung eines so kleinen Personenkreises schon mit einer derart umfangreichen Förderung unterstützt wird, muss die geplante Erhöhung des Lohnsteuereinhalts von 40% auf 100% auf das 2,5-Fache mit besonderer Aufmerksamkeit geprüft werden.

Durch den Gesetzesvorschlag würde das Finanzvolumen dieser Subvention von derzeit 15 auf 45 Millionen Euro pro Jahr anwachsen. Wenn nun durch zusätzliche 30 Millionen Euro die beschäftigungsbezogene Förderung in der Seeschiffahrt auf zusammen 103 Millionen Euro pro Jahr wachsen soll, bedarf es angesichts der langen Erfahrungen mit diesen Fördermaßnahmen

- der klaren Darlegung des Fördergegenstands,
- der belastbaren ökonomischen Rechtfertigung der Förderziele,
- der Nachweise der überlegenen Eignung des Instruments „Steuervergünstigung“ zur Erreichung dieser Ziele und

¹ Offizielle Angaben – oder auch nur Schätzungen – zur Zahl der von den Finanzhilfen und Steuervergünstigungen begünstigten Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) fehlen in allen zentralen Dokumenten. Die skizzierte Bandbreite basiert auf älteren Notifizierungsdokumenten und jüngeren Presseberichten.

- überprüfbarer Maßstäbe für die Zielerreichung, um die umfangreichen Förderung frühestmöglich wieder abbauen zu können.

Alle diese Anforderungen erfüllen der Gesetzentwurf und seine Begleitdokumentation nicht. Er ist damit **nicht geeignet, die mit Kabinettsentschluss vom 28. Januar 2015 verschärften und verbindlichen subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung zu erfüllen.**

Die vorliegende Stellungnahme kann nur kurz einige Fragen zur vorgeschlagenen Erhöhung und Verbreiterung des Lohnsteuereintrags ansprechen, die aus Sicht der praxisorientierten Subventionskontrolle und –steuerung zentral erscheinen.

Zur schnellen Orientierung werden die Argumente thesenartig entwickelt. Das Format der Sachverständigen-Stellungnahme bietet nicht den Raum, alle interessanten Fragen in der gebührenden Tiefe schriftlich zu würdigen. Die Stellungnahme kann naturgemäß erst recht nicht das Versäumnis nachholen, das darin besteht, dass vorgeschlagen wird, eine seit über 15 Jahren gewährte Steuervergünstigung nun um dem Faktor 2,5 zu vervielfachen, ohne die Erfolge und Misserfolge der Maßnahme evaluiert zu haben und ohne die Befunden der Bundesrechnungshofes (2007) zu berücksichtigen.

Auch erscheint es nicht sinnvoll, an diese Stellen hier alle bisherigen Arbeiten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut bzw. des Autors zu Steuervergünstigungen und deren zielgerichteten Ausgestaltung und Kontrolle ausführlich zu zitieren.²

2 Die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung: Qualitätsanforderungen an neue und substantiell veränderte Steuervergünstigungen

Subventionen in Form von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen können sinnvolle und effiziente Instrumente zur Erreichung klar definierter sozial, wirtschaftlicher oder ökologischer Ziele sein. Als solche sind sie in der deutschen Finanzpolitik seit langem etabliert, in der europäischen Beihilfenkontrolle anerkannt und von der praxisorientierten Finanzwissenschaft befürwortet.

² Den maßgeblichen Hintergrund der Kurzstellungnahme bilden die folgenden Forschungsarbeiten aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut, die unter Leitung und in (Mit-)Autorschaft von Michael Thöne entstanden sind (http://www.researchgate.net/profile/Michael_Thoene):

- *Evaluierung der 20 größten Steuervergünstigungen* (2007-09). Die im BMF-Auftrag und unter Leitung des FiFo Köln zusammen mit Copenhagen Economics und ZEW Mannheim durchgeführte Evaluierung überprüfte ein Finanzvolumen von 18 Mrd. Euro nach einheitlicher, im FiFo entwickelter Methodik. Das Projekt ist bis heute die größte systematische Evaluierung von Steuersubventionen auf der Welt. [Verweisen sei aber auch auf die hervorragenden Arbeiten des britischen *Office of Tax Simplification* ab 2011.]
- *Subventionskontrolle. Ziele – Methoden – internationale Erfahrungen* (2003). Grundlagenstudie im BMF-Auftrag u.a. zur Entwicklung eines Ablaufschemas zur Subventionskontrolle, das mit dem 19. Subventionsbericht der Bundesregierung (ebd., Abb. 2) übernommen wurde.
- *Institutionelle Strukturen zur Verbesserung von Transparenz und Wirksamkeit von Subventionen* (2014/5), Studie im BMF-Auftrag u.a. mit Vorarbeiten zur neuen Nachhaltigkeitsprüfung im Subventionsbericht und mit (bis dato unrealisierten) Weiterentwicklungs-Modellen zur verbesserten Steuerung von Steuervergünstigungen durch den Deutschen Bundestag.

Zugleich bedürfen Subventionen der steten und kritischen Begleitung, da sie ebenfalls gut genutzt werden können, Partialinteressen zu Lasten der Allgemeinheit zu privilegieren und den strukturellen Wandel – Wesensmerkmal einer weltoffenen und leistungsfähigen Volkswirtschaft – verlangsamen zu wollen, statt ihn konstruktiv zu begleiten.

Gerade in einer Zeit, in der Deutschland bei den Fachkräften auf dem besten Wege in die Vollbeschäftigung ist, müssen sich Subventionen besonders gut rechtfertigen, die geeignet sind, junge Menschen in Ausbildungsentscheidungen für Berufe zu lenken, deren eigenständige wirtschaftliche Tragfähigkeit auf Dauer fraglich ist. Kurz- und mittelfristige Brancheninteressen müssen hier gegen die langfristige Sozialverantwortung abgewogen werden. Auf jeden Fall muss vermieden werden, dass hohe beschäftigungsorientierte Subventionierung junge Menschen ein Berufsleben lang zur ‚Subventionsklientel‘ macht: Im Ruhrgebiet ist der durchschnittliche Bergmann bei Schließung seiner Zeche kaum jünger als deren staatliche Subventionierung. Solche Fehler der Vergangenheit müssen für die Seeschifffahrt – wie auch für andere subventionierte Branchen – vermieden werden.

Um die potenziellen Nutzen von Subventionen und deren Risiken und (unbeabsichtigten) Schadwirkungen transparent abwägen zu können, hat es sich in der internationalen ‚Best Practise‘ bewährt, klare Qualitätsanforderungen für Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und sonstige Förderformen zu formulieren und umzusetzen. Gerade für neue oder substantiell veränderte Subventionen sind derartige Regeln *ausnahmslos* anzuwenden.

Das ist beim Bund Aufgabe der **subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung**, die mit Kabinettsentschluss vom 28. Januar 2015 verschärft und erweitert worden sind. „Die subventionspolitischen Leitlinien sind grundsätzlich bei jeder Neueinführung oder Änderung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu berücksichtigen.“³ Da die Bundesregierung den in zu Diskussion stehenden Gesetzentwurf mit trägt,⁴ gelten die Leitlinien auch für die Erhöhung des Lohnsteuereinbehalts. (Davon unbenommen wäre auch kein sachlich vermittelbarer Grund erkennbar, warum Steuervergünstigungen nach Gesetzentwürfen des Bundesrates nicht diesen grundlegenden Qualitätsanforderungen für transparente und wirksame Subventionen entsprechen sollten.)

Im Folgenden wird in einigen Stichpunkten erläutert, welche der subventionspolitischen Leitlinien für die Bewertung der vorgeschlagenen Erhöhung und Verbreiterung des Lohnsteuereinbehalts von Bedeutung sind, und wie sie mindestens anzuwenden wären, um diese Vergünstigung als mit den Leitlinien vereinbar anzuerkennen. Auf eine vollständige Wiedergabe der Leitlinien wird an dieser Stelle verzichtet.⁵

Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.

- Der bestehende Lohnsteuereinbehalt wurde bislang einmal von Bundesrechnungshof geprüft. In seinen „Bemerkungen“ vom Jahr 2007 heißt es dazu:
 - „Die entsprechende Vorschrift im Einkommensteuergesetz ist verfassungsrechtlich bedenklich und darüber hinaus anfällig für Missbrauch.“

³ Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht), BT-Drs. 18/5940 v. 02.09.2015; Rdnr. 105.

⁴ Vgl. BT-Drucksache 18/6679; Anlage 2.

⁵ Vgl. 25. Subventionsbericht), BT-Drs. 18/5940 v. 02.09.2015; Rdnr. 14 ff.

- „Die mit ihr verfolgten Ziele wurden nicht erreicht.“
- „Der Bundesrechnungshof empfiehlt (...), dass § 41a Abs. 4 EStG aufgehoben wird.“
- Der Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, dass die BRH-Ergebnisse gewürdigt wurden.
- Der Gesetzentwurf ist hingegen geeignet, auch die *zukünftige* Evaluierung auf Zielerreichung, Effizienz und Transparenz zu unterminieren. Zwar heißt es im Gesetzentwurf: „Mit der Befristung des Lohnsteuereinbehalts bis Ende 2020 wird die Möglichkeit zur Evaluierung der Maßnahme geschaffen.“ *Sachlich* haben diese beiden Fragen allerdings nichts miteinander zu tun; eine Evaluierung kann jederzeit stattfinden und ist längst überfällig.
- Eine Evaluierung bedarf zudem einer *klaren* Formulierung der Maßnahmenziele schon in der Gesetzgebung bzw. im Gesetzentwurf. Für Finanzhilfen ist das in den subventionpolitischen Leitlinien festgeschrieben („**Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.**“) Die analoge Notwendigkeit für Steuervergünstigungen folgt aus der regelmäßigen Evaluierungspflicht. Die Informationsarmut des Gesetzentwurfs in dieser Hinsicht ist eklatant:
 - Es gibt keine Angaben zur Zahl der empirisch betroffenen Beschäftigungsverhältnisse.
 - Im Gesetzentwurf des Bundesrates fehlt jegliche Äußerung zum geschätzten Volumen der Steuersubventionen; diese wurde erst durch die Stellungnahme der Bundesregierung nachgeliefert. Dies wirft ein schmerzliches Schlaglicht auf die von den Länder so intensiv verteidigte Steuerverwaltungshoheit: Nach Maßgabe des Merkmals „§ 41a Abs. 4 EStG“ wäre es den Länderverwaltungen unschwer möglich, die Informationen zur Zahl der Betroffenen und fiskalischem Volumen sehr präzise zu ermitteln. Vor einem Gesetzentwurf des Bundesrats sollte hier mehr erwartet werden können.⁶
 - Es gibt keine Angaben zu den betroffenen Schiffen unter deutscher Flagge und deren Anteil an der gesamten Handelsflotte im Eigentum deutscher Reeder, weder im Status quo noch in der bisherigen Entwicklung.
 - Es gibt keine überprüfbare Definition von „seemännischen Know-how“ und woran man dessen Existenz und Nutzen für die maritime Wirtschaft erkennen und ursachengerecht nachvollziehen kann.
 - Auch fehlt es an jeglichem Hinweis darauf, wie das (subventionierte) seemännische Know-how von EU-Ausländern auf Schiffen unter deutscher Flagge einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen generieren soll, während das (nicht von Deutschland subventionierte) Know-how deutscher Seeleute auf Schiffen unter fremder Flagge für Deutschland offenbar nutzlos sein soll.
 - Generell fehlt es angesichts der zentralen Stellung, die dem „seemännischen Know-how“ im Gesetzentwurf zugeschrieben wird, ganz grundlegend an einer Begründung, warum und wie im 21. Jahrhundert und in der (schon sehr viel länger) „globalisierten“ Branche der Welt, der internationalen Seefahrt, dieses Know-how nur nutzbar gemacht werden sollte, wenn es auf *deutschen* Schiffen unter *deutscher* Flagge entsteht.

⁶ Alternativ hätte schon ein Blick in den Subventionsbericht des Bundes und die Anwendung von Dreisatzrechnung eine sehr viel höhere Informationsqualität ermöglicht.

- Die Leitlinien-Anforderung, *überprüfbare Ziele* zu nutzen, ist auch ein **Abwehrmittel gegen Ziele, die offenbar als Vorwand dienen**. Das scheint hier zuzutreffen.
- Zum Ziel der Beschäftigungssicherung führt der Gesetzentwurf indirekt aus: „Allerdings dürfte es auch bei der Beibehaltung der bestehenden Regelung künftig zu Mindereinnahmen kommen, da die Anzahl der Schiffe unter deutscher Flagge und die der Beschäftigten weiter abnehmen und damit das Lohnsteueraufkommen sinken würde.“
 - Fraglich ist, ob hier noch ein zeitgemäßer Bezugsrahmen gewählt wurde. Wahrscheinlich würde nach einer Abschaffung des Lohnsteuereinbehalts im Gegensatz zur geplanten Vervielfachung der Subvention die Beschäftigung auf Schiffen unter deutscher Flagge schneller sinken.
 - Eine Einnahmeneinbuße könnte damit aber *nicht* einhergehen, denn mit einem Lohnsteuerverzicht von 100% sind die Steuereinnahmen schon auf Null. Positives Steueraufkommen käme von den (u.U. wenigen) verbleibenden Seeleuten auf deutsch geflaggt Schiffe.
 - Wichtiger wäre ist das positive Lohnsteueraufkommen derjenigen Personen, die sich nach Wegfall der Subvention für Berufe in Branchen entscheiden, die wettbewerbsfähig sind und keine hoch dosierte Subventionierung benötigen.

Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effiziente Instrument darstellen.

In Verbindung mit

Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.

- Angesichts der vorgeschlagenen Erhöhung des Lohnsteuereinbehalts hätte eine solche Prüfung auf die Eignung des Instruments stattfinden müssen. Das ist nicht erkenntlich; klare Hinweise sprechen gegen eine Vorteilhaftigkeit des Lohnsteuereinbehalts.
- Vor allem ist der Lohnsteuereinbehalt auf Grund seiner einkommensteuerlichen Basis progressiv ausgestaltet. Das nachfolgende Rechenbeispiel basiert auf aktuellen realen Gehältern in öffentlich zugänglicher Dokumentation (Gesetzentwurf und Begleitdokumentation bieten hierzu keine Informationen):

Position (nur Seefahrt)	Alter	Gehalt (p.a. brutto)	Lohnsteuer Kl. IV (= LSt-Einbehalt)	Durchschn. LSt-Satz
Decksmann / Service	27	17.683 €	957 €	5%
Matrose, Motorenwart	23	22.800 €	2.162 €	9%
Decksmann, Matrose	37	27.696 €	3.311 €	12%
Matrose	31	49.644 €	9.397 €	19%
Nautischer Wachoffizier	31	52.800 €	10.465 €	20%
Nautischer Inspektor	44	66.000 €	15.485 €	23%
Chefingenieur LNG Tanker	55	90.425 €	25.533 €	28%
Kapitän	40	103.980 €	31.226 €	30%

Quellen: Spalten 1-3: Ist-Berufe; www.gehalt.de (05.01.2016); Sp. 4: BMF-Lohnsteuerrechner

© FiFo 2016

- Hauptziel der vorgeschlagenen Subvention ist die „Sicherung des seemännischen Know-hows“, denn dies sei „ein Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovati-

onskraft der gesamten maritimen Wirtschaft“. Mit Blick auf die Progressivität der Steuer-
vergünstigung und die in den Leitlinien geforderte Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-
Aspekte entstehen u.a. folgende Fragen:

- Worin besteht dieses „seemännische Know-how“ konkret?
- Wie wird es konkret bei *den einzelnen Beschäftigten* als „Schlüsselfaktor für die Wett-
bewerbsfähigkeit und die Innovationskraft der gesamten maritimen Wirtschaft“ nutz-
bar gemacht?
- Wie groß sind die Nutzenverhältnis unter den verschiedenen Seeleuten? Ist das see-
männisches Know-how eines Kapitäns der Vergünstigung folgend 32-mal so nützlich
wie das eines Decksmanns im Service-Bereich? Oder mehr als 3-Mal so groß wie das
eines Nautischen Wachoffiziers?
- Ist das seemännische Know-how für die maritime Wirtschaft wertvoller, wenn es bei
ledigen Seeleuten entsteht? Deren Beschäftigung wird, der Logik des Einkommensteu-
ergesetzes folgend, durch einen Lohnsteuereinbehalt erheblich stärker gefördert.
- Generell: Wenn die gesamtwirtschaftliche Nützlichkeit des seemännischen Know-hows
tatsächlich progressiv wie der Einkommensteuertarif steigen sollte, ist dann das Know-
how der Matrosen und Decksleute den deutschen Steuerzahler tatsächlich 950 bis
9.400 Euro im Jahr *wert*? In dieser Sicht wäre eine zielgenauere Ausrichtung auf die
Know-how-Träger in den Offiziersrängen sinnvoll. Das spräche für eine Finanzhilfe.
- Oder steht doch die sozial ausgewogene Beschäftigungssicherung im Vordergrund
wichtige Rolle? In diesem Fall ist die progressive Förderinzidenz der Steuervergünsti-
gung fehlgesteuert; eine Finanzhilfe könnte sich klarer auf die primär zu schützenden
Einkommensklassen konzentrieren.
- Es sprechen klare Hinweise dafür, dass beschäftigungsbezogene Subventionierung der
deutschen Seeschifffahrt in weniger belastender Form als Finanzhilfe geleistet werden
kann. Das entspräche auch der Leitlinie: **„Neue Subventionen werden vorrangig als Fi-
nanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.“**

**Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, vertei-
lungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der
Bundesregierung wird dargelegt, ob die Subventionen nachhaltig sind.**

- Im Gesetzentwurf des Bundesrates heißt es dazu: „Das Vorhaben berührt keine Aspekte
einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.“
- Im (zeitlich deutlich früher vorgelegten) 25. Subventionsbericht der Bundesregierung heißt
es dagegen zum gegenwärtigen 40%igen Lohnsteuereinbehalt: „Die Maßnahme ist nach-
haltig in Bezug auf die Managementregel 5 und die Indikatoren 10 und 16a der Nationalen
Nachhaltigkeitsstrategie.“
- Es ist unklar, wie dieser Widerspruch zu deuten ist:
 - Stellt er tatsächlich den Versuch dar, die im Subventionsbericht der Bundesregierung
angeführten Nachhaltigkeitsaspekte als *nicht zutreffend* zu kennzeichnen? Ist die pro-
pagierte Maßnahme entgegen der Ansicht der Bundesregierung doch nicht nachhaltig?
 - Oder handelt es sich hier um eine weitere Nachlässigkeit des Gesetzentwurfes?

3 Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf in keiner wichtigen Dimension die Anforderungen erfüllen kann, die eine moderne Steuervergünstigung bei ihrer substantiellen Ausweitung erfüllen muss. Die maßgeblichen Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung werden nahezu durchweg nicht erfüllt.

Hinter diesen prozeduralen Mängeln stehen klare Hinweise, dass es sich bei der geplanten Subvention auch materiell um eine Maßnahme handelt, bei der die hohen Kosten in keinem vermittelbaren Verhältnis zu dem unklaren Nutzen stehen.

Zudem birgt die Subvention die klare sozialpolitische Gefahr, junge Menschen in Ausbildungs- und Berufswege zu locken, die sie ohne Not auf die Dauer eines Berufslebens zur „Subventionsklientel“ machen. In einem Staat der wie Deutschland in naher Zukunft – in manchen Bereichen schon heute – unter Fachkräftemangel in wirtschaftlich tragfähigen Branchen leiden wird, wäre das nicht nur eine sozial schwer zu verantwortende Fehlsteuerung, es wäre auch gesamtwirtschaftlich eindeutig schädlich.