

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Direktoren
Prof. Dr. Felix Bierbrauer
Prof. Dr. Klaus Mackscheidt
Dr. Michael Thöne (geschäftsführend)

Telefon +49 0221 13 97 51 0
Telefax +49 0221 13 97 51 11
thoene@fiffo-koeln.de

9. April 2021

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des erhöhten Lohnsteuereinhalts in der Seeschifffahrt“ (BT-Drucksache 19/27719) am 12.04.2021

Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Hessel,
Sehr geehrte Mitglieder des Finanzausschusses,

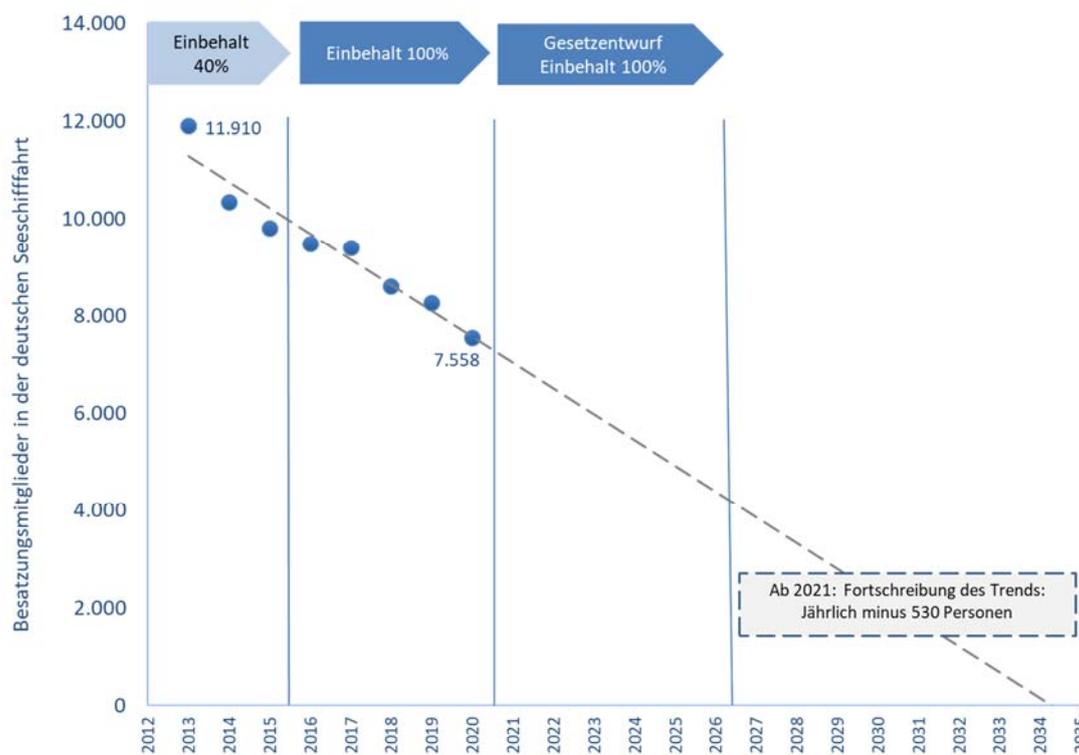
haben Sie vielen Dank für die Einladung, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für die Steuervergünstigung „Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des erhöhten Lohnsteuereinhalts in der Seeschifffahrt“ aus Sicht der wissenschaftlichen Subventionskontrolle Stellung zu nehmen.

Seit 1999 ist den Reedern von Schiffen unter deutscher Flagge eine Steuervergünstigung dergestalt zugestanden worden, dass sie 40 Prozent der Lohnsteuer, die im Quellenabzug bei ihren in Deutschland sozialversicherungspflichtigen Seeleuten erheben, nicht an die Finanzämter weiterleiten müssen, sondern als Steuervergünstigung im Unternehmen behalten („Lohnsteuereinbehalt“). 2016 wurde diese Subvention bis 2020 für fünf Jahre befristet von 40 auf 100 Prozent mehr als verdoppelt. In dieser ausdehnten Form soll die Steuervergünstigung nun für weitere sechs Jahre bis einschließlich 2026 verlängert werden.

Es ist nicht erkennbar, wie diese Absicht mit einem Erfolg der Maßnahme zusammenhängen könnte. Primäres Ziel ist die „Sicherung und Förderung der Beschäftigung von deutschen und europäischen Seefahrern im Seeverkehr unter deutscher Flagge und der Abwendung des drohenden Verlusts des seemännischen Knowhows.“ **Dieses Ziel verfehlt der Lohnsteuereinbehalt offenkundig. Auch seine Heraufsetzung auf das 2,5-Fache im Jahr 2016 hat daran nichts geändert.** Das Ziel steht und fällt direkt mit der Zahl der Seeleute, deren Beschäftigung mit der Steuervergünstigung – sowie mit der vollständigen „passgenauen“ Erstattung der Sozialversicherungs-Arbeitgeberanteile – intensiv gefördert wird. Diese Beschäftigtenzahl geht seit längerem kontinuierlich zurück.

Die nachstehende Abbildung zeigt anhand von Besatzungszahlen, die der Verband Deutscher Reeder auf Grundlage offizieller Daten regelmäßig veröffentlicht, dass der Niedergang der Beschäftigung von den Subventionsmaßnahmen unberührt fortschreitet.

Abbildung 1: In Deutschland sozialversicherungspflichtig Besatzungsmitglieder (Deutsche und Ausländer) in der deutschen Seeschifffahrt



Quelle: [Verband Deutscher Reeder \(Daten KBS\)](#); eigene Berechnungen.

In den sieben Jahren von 2013 bis 2020 ist die Zahl der in Deutschland sozialversicherungspflichtigen Besatzungsmitglieder (Deutsche und Ausländer) in der deutschen Seeschifffahrt um 37 Prozent gesunken. Offensichtlich ist der Versuch, sich mit Subventionen dem grundlegenden Wandel dieser Branche entgegenzustemmen, erfolglos. **Beschäftigung wird also nicht gesichert; erst recht nicht gefördert. Der Verlust seemännischen Knowhows unter deutscher Flagge wird so nicht verhindert.**

An dieser Beobachtung ändert sich auch wenig, wenn man die Beschäftigtenzahlen differenzierter betrachtet: Das Zahlenverhältnis deutscher Seeleute zu ihren ausländischen Kolleg:innen liegt durchgehend bei ca. 2/3 zu 1/3. Auch im Verhältnis höherer Qualifikationsgrade (Kapitän:innen und Offiziere) zu weiteren Besatzung sind die Relationen über die Schrumpfung hinweg stabil. Insofern hätte angesichts dieses eindeutigen Befundes am Ende der gesetzlichen Evaluierungsfrist durchaus ein anderes Ergebnis als eine noch einmal verlängerte Fortführung stehen können.

Allerdings interpretiert die vom BMVI beauftragte und vom EY bis Herbst 2020 durchgeführte **Evaluation**¹ die Entwicklung offensichtlich anders. Dies muss die interessierte Öffentlichkeit zumindest der knappen, recht positiv klingenden Pressemitteilung des BMVI entnehmen.² Denn die Evaluation selbst

¹ „Gesamtpaket zur Stärkung der Deutschen Flagge. Bericht über die Evaluierung der Maßnahmen“ vom 29. September 2020, Ernst & Young GmbH, Hamburg (*unveröffentlicht*).
An dieser Stelle wird nicht bewertet, ob diese Evaluation den wissenschaftlichen Mindestanforderungen entspricht, die auf Bundesebene heute an die evidenzbasierte Überprüfung von Fördermaßnahmen gestellt werden müssen. Dazu allgemein: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013), Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik, Berlin; für Steuervergünstigungen konkret: Michael Thöne et al. (2019): Evaluierung von Steuervergünstigungen. Sechs Forschungsberichte. FiFo-Berichte Nr. 28-0; 28-A bis 28-E, Köln; hier insbesondere Nr. 28-0 „Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden“.

² BMVI, PM 062/20202 vom 20.11.2020,

ist unveröffentlicht geblieben, sowohl beim Ministerium als auch beim Auftragnehmer. Die Evaluation ist ebenso dem für Steuervergünstigungen zuständigen **Finanzausschuss des Deutschen Bundestages nicht vorgelegt worden**. Die Vorlage allein beim Verkehrsausschuss zur nicht-öffentlichen Befassung genügt in keiner Weise den Mindestanforderungen hinsichtlich der **Transparenz** und der **Rechenpflicht** für eine Steuervergünstigung, die seit ihrer Einführung die Steuerzahlenden gemäß den Subventionsberichten der Bundesregierung bis heute schon **mehr als eine halbe Milliarde Euro** gekostet hat und nun noch einmal um sechs Jahre verlängert werden soll.³ Der Umstand, dass der Reederverband selbst mit den zentralen Daten sehr transparent umgeht, macht das Transparenzdefizit auf Seiten des BMVI umso bedauerlicher.

Der Tenor der nicht-veröffentlichten Evaluation ist, dass der Abwärtstrend ohne die Subventionierung noch sehr viel manifester gewesen wäre. Das ist in sich plausibel; allerdings als „Erfolg“ einer zukunftsorientierten Fördermaßnahme unzureichend. Denn **es fehlt eine positive Zukunftsperspektive für die Seeschifffahrt unter deutscher Flagge**.⁴ Auch in der Begründung für den nun vorliegenden Gesetzentwurf gibt es keine Perspektive, wie die altbekannten Wettbewerbsnachteile überwunden werden könnten, so dass die Branche jemals vom Subventionstropf loskommen könnte. Das Fehlen eines solchen positiven Ziels ist insofern durchaus *ehrlich*, als tatsächlich nicht erkennbar ist, wie in dieser traditionell internationalsten aller Branchen die deutsche Flagge mit deutscher und EU-Besatzung jemals wieder wettbewerbsfähig werden sollte. Wie die Beschäftigtenzahlen zeigen, funktioniert das selbst mit intensiver Dauersubventionierung nicht. Den Niedergang mit perpetuierten Subventionen weiterhin in die Länge zu ziehen, kann kein Ziel einer modernen Wirtschafts- und Verkehrspolitik sein; auch nicht einer maritimen Agenda für das 21. Jahrhundert.

Exportnationen wie Deutschland sind darauf angewiesen, dass andere Nationen in der internationalen Arbeitsteilung erkennen und wertschätzen, wo die deutsche Volkswirtschaft Wettbewerbsvorteile hat. Diese Wettbewerbsvorteile zu erhalten und auszubauen – also **Stärken zu stärken** –, ist in der verschärften industriepolitischen Konkurrenz mit den USA und mit China eine große Zukunftsaufgabe. Mit Blick auf den kommenden Fachkräftemangel ist Deutschland sehr darauf angewiesen, die knapper werdenden Talente auf seine Zukunftsbranchen zu konzentrieren. **In eine solche Zeit passen keine Förderungen, die nicht wettbewerbsfähige Aktivitäten künstlich am Leben erhalten und heimische Fachkräfte binden.**

Die Exportnation Deutschland braucht unzweifelhaft eine leistungsfähige Seeschifffahrt. Dass dies nicht zwingend Schiffe unter deutscher Flagge und mit deutschen bzw. EU-europäischen Besatzungen sein müssen, beweist am deutlichsten die deutsche Handelsflotte. Sie fährt erfolgreich und sehr leistungsfähig zu mehr als 80 Prozent unter anderen Flaggen und mit internationalen Besatzungen. **Auch unter handelspolitischen Gesichtspunkten ist die vorgeschlagene Steuervergünstigung also nicht notwendig.**

Mit den besten Grüßen

Dr. Michael Thöne
Geschäftsführender Direktor

³ Vgl. BMF, 18. bis 27. Subventionsbericht der Bundesregierung, Berlin.

⁴ In diesem Zusammenhang und auch mit Blick auf die (erneuerte) Nichtbeachtung zentraler Anforderungen der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung verweise ich auf meine ausführlichere und im Wesentlichen weiterhin gültige [Stellungnahme in der gleichen Sache](https://bit.ly/3s4sHg5) im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11.01.2016: <https://bit.ly/3s4sHg5>.