



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt durch die Tonnagebesteuerung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 3 - 0000471

17. Mai 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Fehlberechnung des Subventionsvolumens korrigiert – Neuordnung der Förderung offen

Die Bundesregierung hat ihre langjährige Fehlberechnung der Mindereinnahmen durch die Tonnagesteuer korrigiert. Dies hat offenbart, dass dem Fiskus tatsächlich Einnahmen in Milliardenhöhe entgehen – bei unklarer Wirksamkeit der Subvention. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die steuerliche Förderung der Seeschifffahrt neu zu ordnen.

Worum geht es?

Nach einer Neuberechnung der Bundesregierung ist klar: Die Vergünstigung durch die Tonnagebesteuerung bedeutet für die Haushalte des Bundes und der Länder Steuermindereinnahmen in Milliardenhöhe. Trotz des hohen Subventionsvolumens sinkt der Schiffsbestand deutscher Reedereien seit Jahren kontinuierlich und die Zahl an beschäftigten Seeleuten ist rückläufig. Eine Evaluierung der Tonnagebesteuerung durch unabhängige Gutachter liegt mehr als 14 Jahre zurück. Die Bundesregierung bleibt untätig.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung muss unverzüglich eine Evaluierung der Tonnagebesteuerung veranlassen, um deren Wirksamkeit zu untersuchen. Sie muss die Tonnagebesteuerung anhand der aktuellen wirtschaftlichen und haushälterischen Rahmenbedingungen neu bewerten und überlegen, ob das Subventionsvolumen zu begrenzen ist. Nahe liegt eine Erhöhung der seit mehr als 20 Jahren unveränderten Berechnungsparameter. Bei den Überlegungen sind auch andere Steuervergünstigungen für die Seeschifffahrt einzubeziehen.

Was ist das Ziel?

Zukünftig stellt die Bundesregierung die Tonnagebesteuerung im Subventionsbericht zutreffend dar und evaluiert ihre Ziele und Wirkungen regelmäßig. Der Haushaltsgesetzgeber erhält so alle notwendigen Informationen über die Wirksamkeit der Vergünstigung sowie über haushälterische Spielräume und kann sachgerecht über Anpassungen entscheiden, die den Schifffahrtsstandort Deutschland betreffen. Durch eine Begrenzung des Subventionsvolumens kann der Fiskus die Steuerausfälle kalkulieren und in seine Berechnungen einbeziehen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Anlass des Berichts	7
2	Möglichkeit der Gewinnermittlung nach der Tonnage	7
3	Begünstigende Wirkung der Tonnagesteuer	9
4	Frühere Feststellungen des Bundesrechnungshofes	9
5	Externe Evaluierung im Jahr 2009	10
6	Weitere Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt: Lohnsteuereinbehalt	11
7	Aktuelle Entwicklungen	12
7.1	Schifffahrtsstandort Deutschland	12
7.2	Quantifizierung der Steuervergünstigung aus der Tonnagebesteuerung	14
7.3	Fehlberechnung des Subventionsvolumens aufgrund veralteter Datenbasis	16
7.4	Massiver Anstieg der Steuermindereinnahmen nach Einbeziehung von Echtdaten	16
7.5	Keine neue Evaluierung der Steuervergünstigung durch die Bundesregierung	18
8	Bewertung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	19
8.1	Parlament seit Jahren unzutreffend über Steuermindereinnahmen informiert	19
8.2	Evaluierung der Tonnagebesteuerung nicht länger aufschieben	20
8.3	Verzicht auf Steuereinnahmen in der Höhe begrenzen	21
9	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	22
10	Abschließende Würdigung	23

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

EStG *Einkommensteuergesetz*

F

FiFo-Institut *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*

N

NT *Nettotonnen*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

Subventionsbericht *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen*

Z

ZEW *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung weist die Steuermindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung alle zwei Jahre in ihrem Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen (Subventionsbericht) aus. Im 29. Subventionsbericht vom September 2023 sind die Steuermindereinnahmen gegenüber den Werten im 28. Subventionsbericht massiv angestiegen. Der Bundesrechnungshof sieht aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse Anlass, den Deutschen Bundestag zu beraten. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) um eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme gebeten. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Die Tonnagebesteuerung nach § 5a Einkommensteuergesetz (EStG) ermöglicht inländischen Reedereien, Gewinne aus dem Betrieb von Handelsschiffen im internationalen Verkehr nach der Tonnage des Schiffes zu ermitteln anstatt nach den tatsächlich erwirtschafteten Erträgen. Die Tonnagegewinne liegen regelmäßig weit unter den Gewinnen, die in den Steuerbilanzen auszuweisen sind. Die Reedereien werden dadurch steuerlich ohne betragsmäßige Begrenzung begünstigt. Neben der Tonnagebesteuerung kommt den Reedereien mit dem sogenannten Lohnsteuereinbehalt nach § 41a EStG eine weitere Steuervergünstigung zugute. (Tzn. 2, 3, 6)
- 0.2 Laut 29. Subventionsbericht belaufen sich die Steuermindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung in den Jahren 2021 bis 2024 auf mehr als 22,5 Mrd. Euro. Die Tonnagesteuer zählt damit zu den 20 größten Steuervergünstigungen in Deutschland. Mit einem finanziellen Volumen von 11,1 Mrd. Euro war sie im Jahr 2022 überdies die Steuervergünstigung mit der höchsten Subventionswirkung. Im Gegensatz dazu hat sich der Schifffahrtsstandort Deutschland in den letzten Jahren rückläufig entwickelt. In der Zeit von Dezember 2017 bis Dezember 2022 reduzierte sich die deutsche Handelsflotte um 27,2 % auf 1 706 Schiffe. Im selben Zeitraum sank die Zahl der Beschäftigten auf den Handelsschiffen um 26,3 % auf 6 191 Seeleute. (Tzn. 7.1, 7.2)
- 0.3 Der Bundesrechnungshof hatte die Tonnagebesteuerung im Jahr 2006 geprüft und Abweichungen beim Subventionsvolumen in Höhe von 1 Mrd. Euro festgestellt. Ein externes Gutachten aus dem Jahr 2009 bestätigte, dass die tatsächlichen Steuermindereinnahmen deutlich höher sind als im Subventionsbericht ausgewiesen. Die Bundesregierung zog daraus keine Konsequenzen. Sie hat die Tonnagebesteuerung seitdem nicht nochmals durch unabhängige Gutachter überprüfen lassen. (Tzn. 4, 5)
- 0.4 Im Jahr 2023 befasste sich der Bundesrechnungshof erneut mit der Tonnagesteuer. Er stellte fest, dass die Mindereinnahmen im 29. Subventionsbericht sprunghaft von 245 Mio. auf 7,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 und von 225 Mio. auf 11,1 Mrd. Euro im Jahr 2022 angestiegen sind. Der massive Anstieg des Steuerausfallvolumens ist auf einen neuen Berechnungsansatz zurückzuführen, den die Bundesregierung erstmals im 29. Subventionsbericht zugrunde legte. Dieser stützt sich insbesondere auf die Auswertung von Echtdaten zu Tonnagefällen und aktuelle Geschäftsberichte einer

großen Reederei. Bis zum 28. Subventionsbericht berechnete die Bundesregierung das Subventionsvolumen anhand einer veralteten Datenbasis. (Tzn. 7.3, 7.4)

- 0.5 Die Bundesregierung hat das finanzielle Volumen der Tonnagebegünstigung auf der Grundlage der veralteten Datenbasis in früheren Subventionsberichten erkennbar zu niedrig dargestellt. Sie hat das Parlament damit jahrelang unzutreffend über die tatsächlichen Steuermindereinnahmen aus der Tonnagesteuer informiert. Dem Deutschen Bundestag fehlten dadurch entscheidungsrelevante Informationen. (Tz. 8.1)
- 0.6 Die Bundesregierung hat auf den massiven Anstieg der Mindereinnahmen in den Jahren 2021 und 2022 zudem nicht mit konkreten Maßnahmen reagiert. Sie hat weder eine externe Begutachtung beauftragt noch intern untersucht, ob die erheblich gestiegenen Subventionsbeträge den Schifffahrtsstandort Deutschland in adäquater Weise stärken. Auch Überlegungen, die Steuervergünstigung der Höhe nach zu begrenzen und damit den Verzicht auf Steuermindereinnahmen für den Fiskus kalkulierbarer zu machen, lehnte sie bisher ab. (Tz. 7.5)
- 0.7 Der Bundesrechnungshof hält die regelmäßige Evaluierung der Tonnagebesteuerung als eine der größten Steuervergünstigungen in Deutschland für unverzichtbar. Die Bundesregierung sollte die erneute Evaluation 14 Jahre nach der letzten Überprüfung im Jahr 2009 nicht länger aufschieben, sondern nunmehr unverzüglich veranlassen. In diesem Kontext sollte sie auch die Regelung zum Lohnsteuereinbehalt als zusätzliche Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt auf den Prüfstand stellen. (Tz. 8.2)
- 0.8 Überdies sieht der Bundesrechnungshof die in der Höhe unbeschränkte Subventionswirkung der Tonnagebesteuerung kritisch. Er erkennt nicht den wirtschaftlichen Nutzen einer niedrigen Tonnagesteuer für den maritimen Standort Deutschland und die Schifffahrtsbranche, hält aber einen nicht kalkulierbaren Verzicht des Fiskus auf Steuereinnahmen in Milliardenhöhe für nicht tragbar. Dies gilt umso mehr angesichts der derzeit angespannten Haushaltslage von Bund und Ländern. (Tz. 8.3)
- 0.9 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, eine Begrenzung der steuerlichen Begünstigung zu erwägen. Die Höhe der Tonnagebesteuerung wäre neu zu bewerten und an die wirtschaftliche Realität anzupassen, z. B. durch eine Erhöhung der seit mehr als zwanzig Jahren unverändert bestehenden Berechnungsparameter. Ziel sollte sein, die Steuerausfälle für die Haushalte von Bund und Ländern besser kalkulieren zu können und andererseits den Schifffahrtsstandort Deutschland nicht zu schwächen. Damit könnte die Bundesregierung gleichzeitig einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. (Tzn. 8.3, 10)

1 Anlass des Berichts

Die Bundesregierung weist die Steuermindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung alle zwei Jahre als Steuervergünstigung in ihrem Subventionsbericht aus. Im Betrachtungszeitraum des 29. Subventionsberichts¹ ist ein massiver Anstieg der Steuermindereinnahmen um mehr als 22 Mrd. Euro gegenüber den Werten im 28. Subventionsbericht² zu verzeichnen.

Der Bundesrechnungshof hat die Tonnagebesteuerung erstmals im Jahr 2006 geprüft und sich in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes kritisch zur Höhe des Subventionsvolumens geäußert.³ Im Jahr 2023 hat er sich bei der Prüfung steuerlicher Subventionen in der Seeschifffahrt erneut mit der Tonnagesteuer und ihrer Subventionswirkung befasst. Aufgrund seiner früheren und aktuellen Prüfungserkenntnisse sieht der Bundesrechnungshof Anlass, den Deutschen Bundestag zu beraten. Der Bundesrechnungshof hat das BMF um eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme gebeten. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

2 Möglichkeit der Gewinnermittlung nach der Tonnage

Die Tonnagebesteuerung nach § 5a EStG ist eine besondere Art der Gewinnermittlung für Handelsschiffe im internationalen Verkehr. Sie ermöglicht deutschen Reedereien, Gewinne aus dem Betrieb von Handelsschiffen nach der eingesetzten Tonnage, also dem Rauminhalt des Schiffes, zu ermitteln (Tonnagegewinn)⁴ anstatt nach den tatsächlich erwirtschafteten Erträgen.⁵ Mit Einführung der Vorschrift im Jahr 1999⁶ wollte der Gesetzgeber die Wettbewerbsfähigkeit des Schifffahrtsstandorts Deutschland stärken sowie eine effektive Steuerentlastung der deutschen Seeschifffahrt bewirken⁷. Eine Befristung der Regelung ist nicht vorgesehen.

¹ 29. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 vom 6. September 2023, Bundestagsdrucksache 20/8300, Anlage 2, Nummer 64.

² 28. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022 vom 18. August 2021, Bundestagsdrucksache 19/32170, Anlage 2, Nummer 62.

³ Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 9 „Steuerbegünstigung von Handelsschiffen durch die Tonnagebesteuerung verfehlt wesentliche Ziele“, Bundestagsdrucksache 16/3200.

⁴ § 5a Absatz 1 EStG.

⁵ §§ 4 Absatz 1, 5 EStG.

⁶ Gesetz zur Anpassung der technischen und steuerlichen Bedingungen in der Seeschifffahrt an den internationalen Standard (Seeschifffahrtsanpassungsgesetz) vom 9. September 1998, BGBl. Teil I 1998, Seite 2860.

⁷ Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 13/10271 und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 13/8023.

Anspruchsberechtigt sind Reedereien mit Geschäftsleitung im Inland, soweit sie Handelsschiffe im internationalen Verkehr betreiben und die Bereederung dieser Schiffe im Inland durchgeführt wird.⁸ Die Regelung umfasst dabei sowohl eigene als auch gecharterte Schiffe. Die Reedereien können die Tonnagebesteuerung auf unwiderruflichen Antrag anwenden und sind damit für zehn Jahre an diese Sonderform der Gewinnermittlung gebunden. Keine Voraussetzung für die Anwendung der Tonnagebesteuerung ist das Fahren der Handelsschiffe unter deutscher Flagge. Sie gilt auch für Schiffe, die unter fremder Flagge fahren.

Der Tonnagegewinn eines Handelsschiffes ist in einem gestuften Verfahren pauschal nach der Größe des Schiffes zu ermitteln. Er beträgt pro Betriebstag für jeweils 100 Nettotonnen (NT):

- 0,92 Euro bei einer Tonnage bis zu 1 000 NT,
- 0,69 Euro für die 1 000 NT übersteigende Tonnage bis zu 10 000 NT,
- 0,46 Euro für die 10 000 NT übersteigende Tonnage bis zu 25 000 NT,
- 0,23 Euro für die 25 000 NT übersteigende Tonnage.

Der so berechnete Tonnagegewinn wird für Zwecke der Gewerbesteuer als Gewerbeertrag fingiert.⁹ Die Berechnungsgrundlagen für die Tonnagesteuer (Staffeltarif und Betragswerte) bestehen seit Einführung der Vorschrift im Jahr 1999 unverändert fort.

Berechnungsbeispiel zur Tonnagesteuer:

Die Reederei B AG betreibt ein großes Containerschiff mit einer Ladekapazität von 110 000 NT. Das Schiff verfügt über eine Ladekapazität von über 23 000 Standardcontainern und ist nach Angaben der Reederei ganzjährig im Einsatz.

Berechnung des Tonnagegewinns für das Containerschiff:

- | | | |
|--|-----------------|--------------------|
| • für die ersten 1 000 NT | 0,92 Euro/Tag = | 9,20 Euro |
| • darüber hinaus bis 10 000 NT | 0,69 Euro/Tag = | 62,10 Euro |
| • darüber hinaus bis 25 000 NT | 0,46 Euro/Tag = | 69,00 Euro |
| • über 25 000 NT hinaus bis 110 000 NT | 0,23 Euro/Tag = | <u>195,50 Euro</u> |

Summe Tonnagegewinn pro Tag 335,80 Euro

Bei 365 Betriebstagen ergibt dies einen pauschalen Gewinn in Höhe von 122 567 Euro. Auf diesen Gewinn entfallen Körperschaft- und Gewerbesteuer sowie Solidaritätszuschlag.

Die Anwendung der Tonnagebesteuerung entbindet die Reedereien nicht von der Verpflichtung, der zuständigen Finanzbehörde Steuerbilanzen zu übermitteln. Die Finanzbehörden

⁸ § 5a Absatz 1 Satz 1 EStG.

⁹ § 7 Satz 1, 3 Gewerbesteuergesetz.

haben daher Kenntnis sowohl von dem Tonnagegewinn als auch von dem tatsächlichen Gewinn.

3 Begünstigende Wirkung der Tonnagesteuer

Die auf der Grundlage der Tonnagebesteuerung ermittelten Gewinne liegen regelmäßig weit unter den Gewinnen, die in den Steuerbilanzen auszuweisen sind. Die Reedereien werden dadurch steuerlich ohne betragsmäßige Begrenzung begünstigt.¹⁰ Die wirtschaftlichen Vorteile der Begünstigung wachsen mit steigenden Erträgen je Schiff. Die Tonnagesteuer führt daher zu einer erheblich niedrigeren Steuerbelastung der Reedereien. Die Steuerlast liegt regelmäßig bei etwa 5 %, dürfte aber mit wachsendem Gewinn eher darunter liegen.

Die dem Fiskus durch die Tonnagebesteuerung entgehenden Steuereinnahmen sind als Steuervergünstigung im Subventionsbericht ausgewiesen. Die Vergünstigung ist beihilferechtlich von der EU-Kommission genehmigt. Das finanzielle Volumen der Steuermindereinnahmen ist dabei der Höhe nach nicht begrenzt. Das bedeutet: Je höher die tatsächlichen Gewinne der Reedereien, desto höher ist die Subventionswirkung der Tonnagesteuer.

Andererseits sind die Tonnagegewinne auch dann der Besteuerung zugrunde zu legen, wenn sich nach der herkömmlichen Gewinnermittlung ein niedrigerer Gewinn oder ein steuerlicher Verlust ergibt. Steuerliche Verluste können bei Anwendung der Tonnagebesteuerung nicht geltend gemacht werden. Die Tonnagesteuer wird in diesen Fällen definitiv. Die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen werden im Subventionsbericht nicht ausgewiesen.

4 Frühere Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof führte im Jahr 2006 eine Stichprobenerhebung zur Tonnagebesteuerung in einzelnen Finanzämtern durch. Er stellte dabei fest, dass die steuerliche Begünstigung allein im Jahr 2004 zu geschätzten Steuermindereinnahmen von mindestens 1 Mrd. Euro geführt hatte. Die Begünstigung war damit deutlich höher, als der Gesetzgeber bei Einführung der Regelung im Jahr 1999 angenommen hatte.¹¹

¹⁰ Deutscher Bundestag vom 5. März 2020 - WD 4 - 3000 - 008/20.

¹¹ Im Gesetzgebungsverfahren zum Seeschiffahrtanpassungsgesetz im Jahr 1998 wurden die durch die Tonnagebesteuerung entstehenden Steuermindereinnahmen mit 170 Mio. DM geschätzt, siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Verkehrsausschusses vom 31. März 1998, Bundestagsdrucksache 13/10271, Seite 1, 2 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 13/9722.

Der Bundesrechnungshof griff die Feststellungen in seinen Bemerkungen 2006¹² zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes auf und beanstandete, dass die gesetzlichen Ziele der Tonnagebesteuerung verfehlt wurden. Die Vergünstigung konnte nach seiner Ansicht nicht verhindern, dass inländische Reeder ihre Schiffe in erheblicher Zahl ausflaggten und immer weniger EU-Angehörige als Seeleute beschäftigten. Aufgrund seiner Feststellungen empfahl er u. a., bei der Berechnung der Steuermindereinnahmen stärker auf die realen Gewinne abzustellen und die Subventionswirkung der Tonnagesteuer in geeigneter Weise zu begrenzen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) unterstützte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.¹³ Er forderte das BMF auf, die steuerliche Vergünstigung der Tonnagebesteuerung enger an nationale und europäische Interessen zu knüpfen. Außerdem sollte das BMF prüfen, ob Umfang und Höhe der Steuervergünstigung der Tonnagebesteuerung in geeigneter Weise begrenzt werden können.

Das BMF sagte zu, die tatsächlichen Gewinne künftig stärker in die Berechnung der Steuermindereinnahmen aus der Tonnagesteuer einzubeziehen. Es quantifizierte den Umfang der Steuermindereinnahmen daraufhin erstmals im 21. Subventionsbericht für die Jahre 2005 bis 2008 und bezog die Stichprobenerhebung des Bundesrechnungshofes für das Jahr 2004 in die Datenbasis ein. Für das Jahr 2005 ermittelte das BMF so ein Steuervergünstigungsvolumen in Höhe von 900 Mio. Euro. Dem Prüfauftrag des Rechnungsprüfungsausschusses nach einer Begrenzung der Steuervergünstigung kam das BMF nicht weiter nach.

5 Externe Evaluierung im Jahr 2009

Im Jahr 2009 führte das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) eine Evaluierung der Tonnagebesteuerung durch und kam wie der Bundesrechnungshof drei Jahre zuvor zu dem Ergebnis, dass die tatsächlichen Steuermindereinnahmen deutlich höher sind als im Subventionsbericht ausgewiesen. Das ZEW kam anhand eigener Plausibilitätsüberlegungen zu dem Ergebnis, dass die im 21. Subventionsbericht für die Jahre 2005 bis 2008 angegebenen Steuermindereinnahmen tendenziell zu niedrig angesetzt waren.¹⁴

¹² Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 9 „Steuerbegünstigung von Handelsschiffen durch die Tonnagebesteuerung verfehlt wesentliche Ziele“, Bundestagsdrucksache 16/3200.

¹³ Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 16/5774.

¹⁴ Gemeinsames Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo-Institut), des Copenhagen Economics ApS und des ZEW Mannheim, Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 3, Evaluierungsberichte (zweiter Teilband), Endfassung (Herbst 2009), Forschungsauftrag Projektnummer 15/07 des BMF, „Tonnagebesteuerung“, Seiten 475 bis 525, <https://www.fifo-koeln.org/de/unsere-arbeit/projekte/evaluierung-von-steuerverguenstigungen-i-2007-2009>, abgerufen am 10. Mai 2024.

Das ZEW wies darauf hin, dass das BMF gemeinsam mit den fünf Küstenländern die vom Bundesrechnungshof für das Jahr 2004 festgestellten höheren Steuermindereinnahmen anhand von Stichproben nochmals überprüft und auf die Gesamtfallzahl in Deutschland hochgerechnet habe. Dabei seien die vom Bundesrechnungshof ermittelten Werte im Ergebnis noch überschritten worden. Ermittelt wurden Steuermindereinnahmen von rund 1,2 Mrd. Euro für das Jahr 2004 und von rund 1,9 Mrd. Euro für das Jahr 2005. Die Angabe im 21. Subventionsbericht für das Jahr 2005 in Höhe von 900 Mio. Euro unterschreite das tatsächliche Subventionsvolumen um etwa eine Mrd. Euro. Dies habe nach Ansicht des ZEW auch Auswirkung auf die Höhe der Prognosen der folgenden Jahre und sei kritisch zu hinterfragen.¹⁵

Das BMF nahm die Evaluationsergebnisse des ZEW seinerzeit zur Kenntnis, passte die Berechnungen zur Subventionswirkung der Tonnagesteuer im Subventionsbericht aber nicht an. Es veranlasste in der Folgezeit auch keine erneute Evaluation der Steuervergünstigung.

6 Weitere Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt: Lohnsteuereinbehalt

Neben der Tonnagebesteuerung kommt deutschen Reedereien mit dem sogenannten Lohnsteuereinbehalt nach § 41a Absatz 4 EStG eine weitere Steuervergünstigung zugute. Die Regelung besagt, dass Arbeitgeber, die eigene oder gecharterte Handelsschiffe betreiben, die gesamte Lohnsteuer, die auf den Arbeitslohn der Besatzungsmitglieder dieser Schiffe entfällt, einbehalten dürfen und nicht wie andere Unternehmen an die Finanzbehörden abführen müssen. Voraussetzung für die Nichtabführung der Lohnsteuer ist, dass die Schiffe in einem Seeschiffsregister eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines Staates, auf den das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum anwendbar ist, eingetragen sind, die Flagge eines dieser Staaten führen und im internationalen Verkehr eingesetzt werden.¹⁶

Die Steuervergünstigung dient dem Erhalt einer modernen Handelsflotte unter europäischer Flagge und der Förderung der Beschäftigung von deutschen Seeleuten.¹⁷ Angesprochen sind grundsätzlich dieselben Steuerpflichtigen wie bei der Tonnagebesteuerung. Die durch den 100-prozentigen Lohnsteuereinbehalt verursachten Steuermindereinnahmen sind im 29. Subventionsbericht für das Jahr 2021 mit 27 Mio. Euro und für die Jahre 2022 bis 2024 jeweils mit 35 Mio. Euro ausgewiesen.¹⁸

Die Bundesregierung ließ den Lohnsteuereinbehalt im Jahr 2020 extern evaluieren. Diese Evaluierung wurde mit dem Ergebnis abgeschlossen, dass die Regelung geeignet ist, einen

¹⁵ Ebenda, Seiten 485 bis 488, <https://www.fifo-koeln.org/de/unsere-arbeit/projekte/evaluierung-von-steuerverguenstigungen-i-2007-2009>, abgerufen am 10. Mai 2024.

¹⁶ § 41a Absatz 4 Satz 2 EStG.

¹⁷ 29. Subventionsbericht, Anlage 8, Datenblatt zu Nummer 67, Seite 549.

¹⁸ 29. Subventionsbericht, Anlage 2, Nummer 67, Seite 108.

substanziellen Beitrag zur Senkung der Kostenbelastung für seemännisches Personal zur Herstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu leisten. Sie habe sich stabilisierend auf die Beschäftigung an Bord ausgewirkt und dazu beigetragen, maritimes Know-how in Deutschland zu sichern.¹⁹ Auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse verlängerte der Gesetzgeber den 100-prozentigen Lohnsteuereinbehalt ab Juni 2021 um weitere sechs Jahre bis Mai 2027.²⁰ Die Verlängerung der Regelung wurde bei den Beratungen zum Gesetzgebungsverfahren kontrovers diskutiert.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 2007 kritisiert, dass die Steuervergünstigung des Lohnsteuereinhalts für Reedereien wesentliche Ziele verfehlt, und dem BMF empfohlen, darauf hinzuwirken, die Vorschrift aufzuheben.²¹ Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstützte die Empfehlung des Bundesrechnungshofes.²²

7 Aktuelle Entwicklungen

7.1 Schifffahrtsstandort Deutschland

Die Kennzahlen für den Schifffahrtsstandort Deutschland haben sich in den letzten Jahren rückläufig entwickelt (vgl. Abbildung 1). In der Zeit von Dezember 2017 bis Dezember 2022 reduzierte sich die deutsche Handelsflotte mit einer Bruttoreaumzahl von größer 100 um 27,2 % von 2 343 Schiffen auf 1 706 Schiffe. Der Anteil an Schiffen mit deutscher Flagge sank in diesem Zeitraum um 14,7 % von 326 auf 278 Schiffe, der Anteil mit fremder Flagge sank um 29,2 % von 2 017 auf 1 428 Schiffe. Die Reduzierung der deutschen Handelsflotte hatte auch Auswirkungen auf die Beschäftigung von Seeleuten. So reduzierte sich die Zahl der Beschäftigten auf den Handelsschiffen von Dezember 2017 bis Dezember 2022 um 26,3 % von 8 404 auf 6 191 Seeleute.

¹⁹ 28. Subventionsbericht, Anlage 8, Datenblatt zu Nummer 65, Seite 439.

²⁰ Gesetz zur Verlängerung des erhöhten Lohnsteuereinhalts in der Seeschifffahrt vom 12. Mai 2021, BGBl. I Seite 989. Bekanntmachung über die Anwendung des Gesetzes zur Verlängerung des erhöhten Lohnsteuereinhalts in der Seeschifffahrt vom 29. Juni 2021, BGBl. I Seite 2247. Die Regelung ist erstmals für sonstige Bezüge anzuwenden, die ab dem 1. Juni 2021 zufließen.

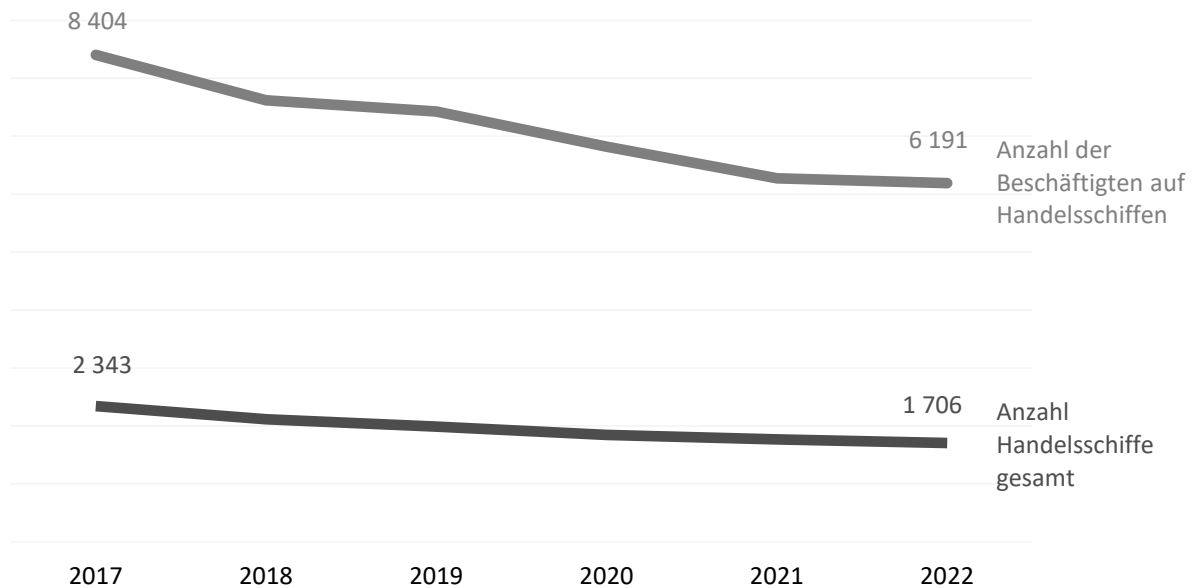
²¹ Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 48 „Begünstigung von Reedern mit Lohnsteuer ihrer Seeleute verfehlt wesentliche Ziele“, Bundesdrucksache 16/7100.

²² Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 16/9640.

Abbildung 1

Entwicklung der deutschen Handelsflotte rückläufig

Der Schiffsbestand der Handelsschiffe deutscher Reedereien ist von Dezember 2017 bis Dezember 2022 um 27,2 % gesunken. Im selben Zeitraum sank die Zahl der Beschäftigten Seeleute um 26,3 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Knappschaft-Bahn-See.

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Siebten Bericht über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland zur Wettbewerbsfähigkeit des Schifffahrtsstandorts Deutschland wie folgt geäußert:²³

„[...] Die deutsche maritime Wirtschaft steht in einem intensiven europäischen und internationalen Wettbewerb. Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Handelsschifffahrt zu ermöglichen, sind staatliche Beihilfen für den Schifffahrtsstandort Deutschland unerlässlich. [...] Die Tonnagebesteuerung leistet einen entscheidenden Beitrag zur Unterstützung des Schifffahrtsstandorts Deutschland. Vor dem Hintergrund der positiven volkswirtschaftlichen Wirkungen hält die Bundesregierung an der Tonnagesteuer weiterhin fest.“

„[...] Seemännisches Know-how ist ein Schlüsselfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationskraft der gesamten Wirtschaft. Mit dem Gesamtpaket zur Stärkung der deutschen Flagge (100 Prozent Lohnsteuereinbehalt, [...]) hat die Bundesregierung Regelungen getroffen, um die Beschäftigung von Seeleuten auf Schiffen unter deutscher Flagge zu sichern und zu erhöhen.“

²³ Siebter Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung und Zukunftsperspektiven der maritimen Wirtschaft in Deutschland vom 15. März 2021, Seite 30, Bundestagsdrucksache 19/27975.

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage aus dem Jahr 2023 hat die Bundesregierung auf die rückläufige Entwicklung des Schifffahrtsstandorts Deutschland hingewiesen, jedoch keinen Hinweis auf eine beabsichtigte Evaluierung der Steuervergünstigungen gegeben.²⁴

7.2 Quantifizierung der Steuervergünstigung aus der Tonnagebesteuerung

Die Subventionsberichte quantifizieren das finanzielle Volumen der Steuermindereinnahmen aus der Tonnagesteuer jeweils für vier Jahre: zwei zurückliegende Jahre, das aktuelle Jahr sowie ein Folgejahr. Die Werte beruhen auf Schätzungen der Bundesregierung, deren Berechnungsgrundlage zwischen dem BMF und dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) abgestimmt ist.

Ausweislich der letzten drei Subventionsberichte sind die Steuermindereinnahmen ab dem Jahr 2021 massiv gestiegen (vgl. Tabelle 1). Sie belaufen sich in den Jahren 2017 bis 2020 durchgängig auf 0 Euro, steigen aber nach den Angaben im 28. Subventionsbericht in den Jahren 2021 und 2022 auf 245 bzw. 225 Mio. Euro merklich an. Gründe für diesen Anstieg sind im 28. Subventionsbericht nicht genannt. Im 29. Subventionsbericht sind die Steuermindereinnahmen für die Jahre 2021 und 2022 im Vergleich zu den Werten im 28. Subventionsbericht nochmals deutlich korrigiert. Dabei ist eine außerordentlich hohe Abweichung festzustellen: Die Steuermindereinnahmen wachsen für das Jahr 2021 von 245 Mio. Euro auf 7,9 Mrd. Euro und für das Jahr 2022 von 225 Mio. Euro auf 11,1 Mrd. Euro an.

²⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 11. Juli 2023, Bundestagsdrucksache 20/7714.

Tabelle 1

Steuermindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung gestiegen

Ab dem Jahr 2021 ist ein massiver Anstieg der Steuermindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung zu verzeichnen: im Jahr 2021 auf 7,9 Mrd. Euro und im Jahr 2022 auf 11,1 Mrd. Euro. In den Jahren 2023 und 2024 liegen sie immer noch im Milliardenbereich.

Nummer Subventionsbe- richt	Steuermindereinnahmen durch die Tonnagebesteuerung							
	<i>in Mio. Euro</i>							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
27.	0	0	0	0				
28.			0	0	245	225		
29.					7 910	11 125	2 225	1 320

Quelle: 27. Subventionsbericht der Bundesregierung, Anlage 2, Nummer 66; 28. Subventionsbericht, Anlage 2, Nummer 62; 29. Subventionsbericht, Anlage 2, Nummer 64.

Die Bundesregierung begründet die sehr viel höheren Schätzungen des Subventionsvolumens im 29. Subventionsbericht damit, dass die Frachtraten in den Jahren 2021 und 2022 durch die hohe Nachfrage nach Transport massiv gestiegen seien.²⁵ Diese Entwicklung sei zum Zeitpunkt der Erstellung des 28. Subventionsberichts im Frühjahr 2021 nicht absehbar gewesen. Es handele sich dabei im Wesentlichen um pandemiebedingte Sondereffekte. Für die Handelsschiffe ergebe sich infolge der massiv gestiegenen Frachtraten ein weit höherer Ertrag und damit ein sehr viel höheres Steuerausfallvolumen als bisher geschätzt. Für eine einzelne große Reederei ergäben sich aus der Tonnagebesteuerung für das Jahr 2021 Steuermindereinnahmen in Höhe von 2,5 Mrd. Euro und für das Jahr 2022 in Höhe von 4,4 Mrd. Euro.

Für die Jahre 2023 und 2024 geht die Bundesregierung von einer erheblich abgeschwächten Subventionswirkung aus. Sie schätzt die Steuermindereinnahmen für diese Jahre auf 2,2 bzw. 1,3 Mrd. Euro. Sie begründet die gegenüber den Jahren 2021 und 2022 geringeren Steuermindereinnahmen damit, dass die pandemiebedingten Sondereffekte rückläufig seien. Die Frachtraten seien bereits im Dezember 2022 wieder unter die Werte von 2021 gesunken. Es werde erwartet, dass sich dieser Trend fortsetze.

²⁵ 29. Subventionsbericht, Anlage 8, Datenblatt zu Nummer 64, Seite 544.

7.3 Fehlberechnung des Subventionsvolumens aufgrund veralteter Datenbasis

Als Datengrundlage für die Berechnung des Subventionsvolumens dienten der Bundesregierung bis zum 28. Subventionsbericht die Frachtraten-Statistiken des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, die Betriebskostenstudie einer Bank sowie der Jahresbericht Flottenkommando Marine.²⁶ Ergänzend flossen die früheren Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu Tonnagefällen aus dem Jahr 2004 ein, die in den Folgejahren anhand der Statistiken zu den Frachtraten fortgeschrieben wurden.

Aktuelle Stichproben zu den tatsächlichen Gewinnen der Reedereien wurden der Berechnung der Steuermindereinnahmen bis dahin nicht zugrunde gelegt. Auch aktualisierte Daten des Statistischen Bundesamtes sowie laufende Geschäftsberichte der Reedereien wurden nicht in die Datenbasis zur Quantifizierung der Steuervergünstigung einbezogen.

Die exakte Berechnungsmethode für die Ermittlung der Steuermindereinnahmen ist in den Subventionsberichten nicht dargestellt. Das BMF legte auch keine Übersicht über die in Deutschland insgesamt vereinnahmte Tonnagesteuer vor.

7.4 Massiver Anstieg der Steuermindereinnahmen nach Einbeziehung von Echtdaten

Im 29. Subventionsbericht hat die Bundesregierung die bisherige Datenbasis zur Quantifizierung der Steuermindereinnahmen durch einen neuen Berechnungsansatz für die Jahre 2021 bis 2024 ersetzt. Hierzu ist im Subventionsbericht ein kurzer Hinweis auf eigene Berechnungen enthalten. Konkrete Angaben zu den geänderten Datengrundlagen fehlen.²⁷ Der neue Berechnungsansatz stützt sich nunmehr vor allem auf eine Auswertung von Echtdaten zu Tonnagefällen und ergänzende statistische Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes zu Personengesellschaften und zur Körperschaftsteuer.

Die zugrunde gelegten Echtdaten resultieren aus einer aktuellen Stichprobe von 315 Personengesellschaften mit Tonnagegewinnen für die Veranlagungsjahre 2017 bis 2019, die das BMF von Finanzämtern aus vier Bundesländern für rund 10 % aller Fälle erhalten hat. Die Stichprobe wurde anhand der Statistik der Personengesellschaften für das Jahr 2018 hochgerechnet. Die ergänzenden Sonderauswertungen der Statistik der Personengesellschaften und der Körperschaftsteuerstatistik wurden um Verlustverrechnungsmöglichkeiten der Unternehmen bereinigt, die bei einer Regelbesteuerung (ohne Tonnagebesteuerung) möglich wären.

²⁶ Vgl. den Hinweis im 28. Subventionsbericht, Anlage 2, Nummer 62, Seite 99.

²⁷ 29. Subventionsbericht, Anlage 2, Nummer 64, Seite 107.

Darüber hinaus wurden die Geschäftsberichte einer großen deutschen Reederei ausgewertet. In den Geschäftsberichten wird sowohl der tatsächliche Bilanzgewinn unter der Tonnagesteuer als auch die gezahlte Tonnagesteuer veröffentlicht.

Der neue Berechnungsansatz wurde innerhalb der Bundesregierung zwischen BMF und BMDV abgestimmt und den Berechnungen der Steuermindereinnahmen im 29. Subventionsbericht zugrunde gelegt. Er führt zu einem – im Vergleich zu den Werten im 28. Subventionsbericht – massiven Anstieg des Subventionsvolumens um mehr als 22 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2).

Für die Jahre 2023 und 2024 ist zwar ein deutlicher Rückgang des Subventionsvolumens zu verzeichnen. Der neue Berechnungsansatz führt aber – trotz des nach Angaben des BMF signifikanten Sinkens der Frachtraten – in diesen Jahren immer noch zu Steuermindereinnahmen von insgesamt 3,5 Mrd. Euro. Auf Grundlage der bisherigen Datenbasis hätten sich nach internen Berechnungen des BMF für das Jahr 2023 Steuermindereinnahmen von lediglich 400 Mio. Euro und für das Jahr 2024 Steuermindereinnahmen von lediglich 250 Mio. Euro ergeben. Die neue Datenbasis für die Berechnung der Steuermindereinnahmen führt demnach in den beiden Jahren insgesamt zu einem fünfmal so hohen Subventionsvolumen wie nach der alten Berechnungsmethode.

Tabelle 2

Höheres Subventionsvolumen nach Neuberechnung

Die Einbeziehung von Echtdateien und neueren Statistiken in die Berechnung der Steuermindereinnahmen aus der Tonnagesteuer erhöht das Subventionsvolumen in den Jahren 2017 bis 2024 um insgesamt 24,8 Mrd. Euro.

Jahr	Steuermindereinnahmen aufgrund der Tonnagesteuer		
	<i>in Mio. Euro</i>		
	Berechnung mit bisheriger Datenbasis	Berechnung mit neuer Datenbasis	Abweichung des Subventionsvolumens
2017	0	411	411
2018	0	468	468
2019	0	850	850
2020	0	1 644	1 644
2021	245	7 910	7 665
2022	225	11 125	10 900
2023	400	2 225	1 825
2024	250	1 320	1 070

Quelle: Berechnungen BMF und 28., 29. Subventionsbericht.

Das BMF geht nach dem neuen Berechnungsansatz auch für die Jahre 2017 bis 2020 von einem deutlich höheren Subventionsvolumen aus, als im 27. und 28. Subventionsbericht ausgewiesen ist. Die Abweichung beläuft sich nach internen Berechnungen des BMF auf insgesamt mehr als 3,3 Mrd. Euro. Eine Korrektur der Werte in den beiden Subventionsberichten ist nicht mehr möglich.

Bereits bei den vorbereitenden Arbeiten zum 29. Subventionsbericht im März 2023 hatte das BMF konkrete Anhaltspunkte für ein deutlich höheres Subventionsvolumen für die Jahre 2021 und 2022 und die notwendigen Korrekturen im Subventionsbericht. Auch die Fehlberechnung der Steuermindereinnahmen in den Jahren 2017 bis 2020 zeichnete sich in diesem Zusammenhang ab. Die Bundesregierung hat den Haushaltsgesetzgeber mit der Herausgabe des Subventionsberichts im September 2023 über die haushaltsrelevanten Entwicklungen im aktuellen Berichtszeitraum 2021 bis 2024 informiert. Die abweichenden Subventionsvolumina in früheren Jahren waren dementsprechend nicht Gegenstand der Berichterstattung.

7.5 Keine neue Evaluierung der Steuervergünstigung durch die Bundesregierung

Die Bundesregierung betrachtet die Subventionspolitischen Leitlinien als „Leitplanken ihrer Subventionspolitik“²⁸. Nach den Leitlinien sind grundsätzlich alle Subventionen regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz zu evaluieren. Sie sind zudem mit Blick auf negative Wirkungen kritisch zu hinterfragen. Dadurch sollen insbesondere Fehlallokationen vermieden sowie Optimierungspotenziale aufgezeigt werden.²⁹

Der Bundesminister der Finanzen hat im März 2023 in den Medien erklärt, dass für den 29. Subventionsbericht alle Steuervergünstigungen evaluiert würden. Danach werde die Bundesregierung mit Blick auf das Haushaltsdefizit einen Vorschlag zum Subventionsabbau machen.

Diesen selbstgesetzten Vorgaben ist die Bundesregierung bei der Steuervergünstigung der Tonnagebesteuerung nicht nachgekommen. Sie hat die Tonnagebesteuerung seit der letzten Evaluierung durch das ZEW vor mehr als 14 Jahren nicht mehr durch unabhängige Gutachter überprüfen lassen. Das BMF hat zwar im Jahr 2019 eine neue Evaluation von 33 Steuervergünstigungen durch das FiFo-Institut in Auftrag gegeben.³⁰ In das Vorhaben hat es die Tonnagebesteuerung aber nicht einbezogen.

²⁸ 29. Subventionsbericht, Seite 9.

²⁹ Vgl. 28. Subventionsbericht, Seite 9.

³⁰ FiFo-Institut, Evaluierung von Steuervergünstigungen, Oktober 2019, Forschungsvorhaben fe 10/16 im Auftrag des BMF, Abschlussbericht, <https://www.fifo-koeln.org/en/our-work/projects/evaluierung-von-steuerverguenstigungen-ii-2017-2019>, abgerufen am 10. Mai 2024.

Selbst auf den massiven Anstieg der Steuermindereinnahmen aus der Tonnagesteuer in den Jahren 2021 und 2022 haben die fachlich zuständigen Bundesministerien BMF und BMDV bislang nicht mit konkreten Maßnahmen reagiert. Sie haben weder eine externe Begutachtung der Tonnagebesteuerung beauftragt, noch haben sie proaktiv untersucht, ob sich die massiv gestiegenen Subventionsbeträge positiv auf den Schifffahrtsstandort Deutschland auswirken oder ob sie ihre Ziele verfehlen, weil deutsche Reedereien die hohen Einnahmen beispielsweise dazu nutzen, sich weltweit in Hafenbetriebe einzukaufen.

Auch Überlegungen, die Steuervergünstigung der Höhe nach zu begrenzen und damit den Verzicht auf Steuermindereinnahmen für den Fiskus kalkulierbarer zu machen, lehnte das BMF noch im April 2023 mit dem Hinweis auf die Stärkung des deutschen maritimen Standorts und den Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ab. Die Tonnagebesteuerung und damit die Niedrigbesteuerung sei internationaler Standard. Für die Seeschifffahrt bestünden in den meisten Ländern Sondersteuerregime, die den globalen wirtschaftlichen Besonderheiten der Seeschifffahrt Rechnung trügen. Die Bundesregierung hält stattdessen unverändert an der derzeitigen Ausgestaltung und Höhe der Steuervergünstigung fest.

Nach den Angaben der Bundesregierung im 29. Subventionsbericht wird die zielgerechte Umsetzung der Steuervergünstigung fortlaufend geprüft.³¹ Deutschland berichte turnusmäßig an die EU-Kommission, zuletzt für die Jahre 2019 bis 2021.

8 Bewertung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

8.1 Parlament seit Jahren unzureichend über Steuermindereinnahmen informiert

Die Bundesregierung sieht es als vordringliches Ziel des Subventionsberichts, „[...] dem Deutschen Bundestag notwendige Informationen für Haushaltsentscheidungen bereitzustellen und zugleich auch den Bundesrat über die Subventionen zu informieren“³². Die Informationen sollen den Deutschen Bundestag dabei unterstützen, sachgerecht über anstehende Aufgaben zu entscheiden.

Diesem Informationsanspruch gegenüber dem Deutschen Bundestag ist die Bundesregierung mit dem bisherigen Ausweis der Steuermindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung nicht gerecht geworden. Sie hat das finanzielle Volumen der Steuervergünstigung auf der Grundlage einer veralteten Datenbasis jahrelang zu niedrig in den Subventionsberichten dargestellt und es versäumt, die tatsächliche Subventionierung der Seeschifffahrt offenzulegen.

³¹ 29. Subventionsbericht, Anlage 8, Datenblatt zu Nummer 64, Seite 544.

³² 29. Subventionsbericht, Seite 12, Nummer 9.

Das BMF wusste bereits nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2006, dass die Steuermindereinnahmen aus der Tonnagesteuer wesentlich höher sind als angenommen. Spätestens nach der Veröffentlichung des externen Gutachtens im Jahr 2009, das die Berechnungen des Bundesrechnungshofes ausdrücklich bestätigte, hätte das BMF notwendige Konsequenzen aus den Abweichungen ziehen müssen. Gleichwohl hat es die Datengrundlage für die Berechnung der Steuermindereinnahmen bis zum 28. Subventionsbericht nicht anhand aktueller Stichproben mit Echtdaten aus den Finanzämtern und aktuellen Geschäftsberichten der Reedereien überprüft und die Subventionsberichterstattung nicht korrigiert. Dadurch fehlten dem Deutschen Bundestag für seine Entscheidungen relevante Informationen. Zwar hat die Bundesregierung die überfällige Aktualisierung der Datenbasis bei der Erstellung des 29. Subventionsberichts im Jahr 2023 vorgenommen. Durch das lange Festhalten an der veralteten Berechnungsgrundlage hatte der Haushaltsgesetzgeber aber lange Zeit keine Kenntnis von dem tatsächlich höheren Steuerausfallvolumen und den damit einhergehenden erheblichen finanzwirtschaftlichen Einschränkungen.

8.2 Evaluierung der Tonnagebesteuerung nicht länger aufschieben

Laut 29. Subventionsbericht belaufen sich die Steuermindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung im Zeitraum 2021 bis 2024 auf mehr als 22,5 Mrd. Euro. Die Tonnagebesteuerung zählt inzwischen zu den 20 größten Steuervergünstigungen in Deutschland. Mit einem finanziellen Volumen von 11,1 Mrd. Euro war sie im Jahr 2022 zudem die Steuervergünstigung mit der höchsten Subventionswirkung. Im Vergleich dazu belief sich das finanzielle Volumen aller Steuervergünstigungen für das Jahr 2022 im 28. Subventionsbericht auf 37,3 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hält die regelmäßige Evaluierung der Tonnagebesteuerung als eine der größten Steuervergünstigungen in Deutschland für unverzichtbar. Nur so kann die Bundesregierung – entsprechend ihrer Subventionspolitischen Leitlinien – die Transparenz erhöhen und das Steuerungspotenzial der Subvention schärfen, damit diese möglichst zielsicher, effizient und zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung wirkt. Die turnusmäßigen Berichte an die EU-Kommission genügen diesen Erfordernissen nicht, da die Berichte lediglich den Status Quo wiedergeben. Es ist daher unverständlich, dass die Bundesregierung ihren eigenen Vorgaben zur Evaluierung bei der Tonnagebesteuerung weiterhin nicht nachkommt. Die Bundesregierung sollte die Tonnagebesteuerung 14 Jahre nach der letzten Evaluierung im Jahr 2009 endlich erneut durch unabhängige Gutachter evaluieren lassen.

Dabei sollte sie insbesondere überprüfen lassen, ob und inwieweit sich das massiv gestiegene Subventionsniveau auf den Schifffahrtsstandort Deutschland ausgewirkt hat. Im Hinblick auf den seit Jahren kontinuierlich sinkenden Schiffsbestand und die rückläufige Zahl an beschäftigten Seeleuten sind positive Effekte nicht ohne Weiteres erkennbar. Selbst das außerordentlich hohe Subventionsvolumen der Tonnagesteuer in den Jahren 2021 und 2022 konnte weder bei der rückläufigen Entwicklung des Schiffsbestandes noch bei der Zahl der Beschäftigten eine Trendwende herbeiführen. Insoweit besteht dringender Handlungsbedarf.

Im Zusammenhang mit der Evaluierung der Tonnagebesteuerung sollte auch die Regelung zum 100-prozentigen Lohnsteuereinbehalt der Reedereien auf den Prüfstand gestellt werden. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2007 darauf hingewiesen, dass die mit der Vorschrift verfolgten Ziele nicht erreicht wurden. Hieran hat sich bis heute nichts geändert. Trotz umfassender und verlängerter Förderung durch den Lohnsteuereinbehalt ist die Zahl der Beschäftigten auf Handelsschiffen in den Jahren 2017 bis 2022 kontinuierlich weiter gesunken. Der Verlust seemännischen Know-hows konnte nicht verhindert werden. Zudem ist nicht überprüfbar, ob sich Lohnsteuereinbehalt einerseits und Tonnagebesteuerung andererseits in ihrer Subventionswirkung gegenseitig unterstützen oder ob die beiden Steuerbegünstigungen ggf. zu einer Doppelförderung desselben Begünstigtenkreises führen.

8.3 Verzicht auf Steuereinnahmen in der Höhe begrenzen

Der Bundesrechnungshof sieht auch die in der Höhe unbeschränkte Subventionswirkung der Tonnagebesteuerung kritisch.³³ Er hält einen nicht kalkulierbaren Verzicht des Fiskus auf Steuereinnahmen in Milliardenhöhe für nicht tragbar. Dies gilt umso mehr angesichts der derzeit angespannten Haushaltslage von Bund und Ländern. Auch der Gesetzgeber hatte eine derart hohe Subventionierung der Seeschifffahrt bei Einführung der Tonnagebesteuerung nicht beabsichtigt.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht den wirtschaftlichen Nutzen einer niedrigen Tonnagesteuer für den maritimen Standort Deutschland und die Schifffahrtsbranche, bezweifelt aber, dass eine höhere Subventionswirkung mit einer adäquaten Stärkung des deutschen maritimen Standorts einhergeht. Die derzeitige Tonnagebesteuerung führt vor allem bei ertragstarken Reedereien zu einer unverhältnismäßig niedrigen Steuerbelastung, die gegenüber anderen Branchen und insbesondere gegenüber den übrigen maritimen Akteuren des Schifffahrtsstandorts Deutschland, z. B. Hafenbetrieben, Spediteuren und Handelsunternehmen, nur schwer zu rechtfertigen ist.

Bei einem Subventionsvolumen der Tonnagesteuer in Höhe von mehreren Milliarden Euro ist es unter Haushaltsgesichtspunkten dringend geboten, eine Begrenzung der steuerlichen Förderung zu erwägen. Dadurch könnten die jährlichen Mindereinnahmen aus der Tonnagesteuer deutlich reduziert werden.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes empfiehlt es sich, die Höhe der Tonnagebesteuerung neu zu bewerten und an die wirtschaftliche Realität anzupassen. Nahe liegt insbesondere eine Erhöhung der seit mehr als 20 Jahren unverändert bestehenden Berechnungsparameter

³³ Siehe bereits die Bemerkung des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nummer 9 „Steuerbegünstigung von Handelsschiffen durch die Tonnagebesteuerung verfehlt wesentliche Ziele“, Bundestagsdrucksache 16/3200 und den zustimmenden Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses. Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 16/5774.

in § 5a EStG. Der Staffeltarif und die Betragswerte sollten künftig so angelegt sein, dass sie auch bei sehr hohen tatsächlichen Gewinnen zu einem angemessenen Tonnagegewinn führen. Schwer vermittelbar im Vergleich zu anderen ertragstarken Unternehmen erscheint dem Bundesrechnungshof eine Steuerlast, die bei tatsächlichen Gewinnen in Milliardenhöhe durch die Tonnagebesteuerung weit unter 1 % liegen kann.

Nicht zuletzt erscheint es sinnvoll, in die Überlegungen zur Neuberechnung des Tonnagegewinns auch Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsaspekte einzubeziehen. Beide Aspekte sind zwar im Subventionsbericht zu der Maßnahme aufgeführt. Der CO₂-Ausstoß ist danach allerdings kein relevanter Faktor für die Tonnagebesteuerung und die Maßnahme ohne relevante Klimawirkung.

9 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF verweist darauf, dass Tonnagebesteuerung und Lohnsteuereinbehalt für Seeleute wichtige Elemente der umfassenden Strategie von Bund und Ländern zur Förderung der maritimen Wirtschaft seien. Die Tonnagesteuer sei internationaler Standard und zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zwingend erforderlich. Überdies enthalte der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode die Absichtserklärung, dass mehr Schiffe unter deutscher Flagge fahren sollen.

Das BMF räumt ein, dass die Tonnagebesteuerung zuletzt im Jahr 2009 extern evaluiert worden sei. Auch nach den hohen Steuermindereinnahmen für die Jahre 2021 und 2022 habe hierauf verzichtet werden können, da als Gründe die Aktualisierung der Schätzmethodik und die außerordentlichen Branchen-Entwicklungen aufgrund der Corona-Krise zu identifizieren gewesen seien. Die Bundesregierung prüfe derzeit, ob eine erneute, empirische Evaluierung der Subvention durch externe Gutachter sinnvoll wäre.

Das BMF bestätigt die Quantifizierung der Steuermindereinnahmen und die Darstellung der Schätzmethoden durch den Bundesrechnungshof. Es weist darauf hin, dass die Bundesregierung das bisherige Berechnungsschema für den 29. Subventionsbericht auf Grundlage realer Unternehmensdaten umfassend aktualisiert und qualitativ verbessert habe. Der Überarbeitung sei ein mehrjähriger Reformprozess vorausgegangen, sodass die Effekte im 28. Subventionsbericht noch nicht enthalten sein konnten. Die Bundesregierung nehme die Kritik an der Aktualität der vormaligen Schätzmethodik hin. Sie widerspreche aber der Formulierung, es handle sich bei den ermittelten Werten um eine Fehlberechnung. Die Berechnung sei korrekt anhand der zum jeweiligen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Daten erfolgt.

Die Bundesregierung nehme die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zur Überprüfung des Lohnsteuereinhalts zur Kenntnis. Sie könne keinen Zusammenhang mit der Tonnagebesteuerung erkennen und sehe eine Doppelförderung desselben Begünstigtenkreises nicht gegeben. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, Staffeltarif und Betragswerte für die

Tonnagesteuer zu erhöhen, lehne die Bundesregierung ab. Dies könne dazu führen, dass die Besteuerung international keine konkurrenzfähige Höhe mehr habe.

10 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht die Kernpunkte seiner Kritik durch die Ausführungen des BMF bestätigt. Er hält es für widersprüchlich, dass das BMF den auf dieser Grundlage von ihm aufgezeigten Handlungsbedarf teilweise infrage stellt. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen:

Er sieht es als Aufgabe der Bundesregierung an, die Entwicklung bei den steuerlichen Mindereinnahmen transparent und zutreffend darzustellen. Dies setzt eine Berechnung des Subventionsvolumens der Tonnagebesteuerung auf der Grundlage aktueller Stichproben mit Echtdaten sowie eine regelmäßige Evaluierung ihrer Ziele und Wirkungen voraus. Nur so ist sichergestellt, dass der Haushaltsgesetzgeber künftig alle notwendigen Informationen über haushälterische Spielräume erhält und sachgerecht entscheiden kann. Deshalb darf die Bundesregierung die Evaluierung der Tonnagebesteuerung nicht länger aufschieben. Sie muss sie schnellstmöglich beauftragen und in diesem Zusammenhang auch die Regelung zum Lohnsteuereinbehalt der Reedereien auf den Prüfstand stellen.

Zudem sollte die Bundesregierung angesichts kaum vorhersehbarer Entwicklungen bei den Steuermindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung kritisch hinterfragen, ob der Fiskus auch künftig auf Einnahmen in Milliardenhöhe verzichten will. Sie sollte als Konsequenz des sehr hohen Anstiegs der Mindereinnahmen in den Jahren 2021 und 2022 eine Diskussion über die Begrenzung des Subventionsvolumens der – unabhängig von der Beflaggung geltenden – Tonnagebesteuerung anstoßen. Ziel sollte sein, mit einer begrenzten Subventionswirkung die Steuerausfälle für die Haushalte von Bund und Ländern besser kalkulieren zu können und andererseits den Schifffahrtsstandort Deutschland nicht zu schwächen. Damit könnte die Bundesregierung gleichzeitig einen substanziellen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Korn

Dr. Dingendorf

Beglaubigt: Schmid, BPAss,

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.