

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dirk Fischer (Hamburg), Heinz-Günter Bargfrede, Dr. Wolf Bauer, Renate Blank, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), Horst Gibtner, Claus-Peter Grotz, Rainer Haungs, Manfred Heise, Dr. Dionys Jobst, Theo Magin, Rudolf Meinl, Eduard Oswald, Norbert Otto (Erfurt), Gerhard O. Pfeffermann, Helmut Rode (Wietzen), Ferdi Tillmann, Albert Deß, Wolfgang Engelmann, Ernst Hinsken, Georg Janovsky, Karin Jeltsch, Dr.-Ing. Rainer Jork, Dr. Egon Jüttner, Thomas Kossendey, Dr. Rudolf Karl Krause (Bonese), Arnulf Kriedner, Dr.-Ing. Paul Krüger, Klaus-Heiner Lehne, Günter Marten, Maria Michalk, Engelbert Nelle, Friedhelm Ost, Kurt J. Rossmannith, Heinz Schemken, Clemens Schwalbe, Bärbel Sothmann, Michael Stübgen, Bernd Wilz, Dr. Wolfgang Schäuble, Dr. Wolfgang Bötsch und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Manfred Richter (Bremerhaven), Ekkehard Gries, Horst Friedrich, Roland Kohn, Dr. Klaus Röhl, Dr. Hermann Otto Solms und der Fraktion der F.D.P.

— Drucksache 12/2676 —

Lage der deutschen Seeschiffahrt

Wichtiger Bestandteil eines integrierten Verkehrssystems in Europa ist die Seeschiffahrt. Als umweltverträglicher und energiesparsamer Verkehrsträger entlastet sie wirkungsvoll die Landverkehre. Gerade die Bundesrepublik Deutschland als stark exportorientiertes Land kann auf eine weltweit operierende eigene Handelsflotte nicht verzichten.

Die deutschen Schiffahrtsunternehmen müssen sich im Wettbewerb auf den internationalen Seeverkehrsmärkten durchsetzen können. Die Ausgangssituation ist daher den sich ständig ändernden Bedingungen auf den Verkehrsmärkten und den nach wie vor auftretenden staatlichen Eingriffen in anderen Ländern anzupassen. Die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen des deutschen Seeverkehrs sind heute und in Zukunft mit dem Ziel einer wachsenden Wettbewerbsfähigkeit aus eigener Kraft zu verändern.

Die deutsche Handelsflotte ist jedoch im Vergleich zu konkurrierenden Flaggen insbesondere mit hohen Personalkosten und steuerlichen Belastungen benachteiligt. Die ausschließlich privatwirtschaftlich operierenden deutschen Reeder sehen sich einem steten Ausflaggungsdruck

gegenüber. Der Deutsche Bundestag hat bisher u. a. durch die Zahlung von Finanzbeiträgen, mit dem Internationalen Seeschiffsregister (ISR) und anderen flankierenden Maßnahmen die Wettbewerbschancen vorübergehend verbessert und dem Trend zur Ausflaggung erfolgreich entgegengewirkt. Verschiedene finanzwirtschaftliche Maßnahmen, etwa der gesamtwirtschaftlich unverzichtbare Subventionsabbau und das Steueränderungsgesetz 1992, betreffen auch die Seeschiffahrt. Erste Zeichen deuten darauf hin, daß sich eine neue Ausflaggwelle abzeichnet.

Vorbemerkung

Für die exportorientierte Bundesrepublik Deutschland ist eine leistungsfähige Handelsflotte unentbehrlich. Durch eine eigene Handelsflotte kann sie wirksam an der Gestaltung der kommerziellen und völkerrechtlichen Bedingungen des internationalen Seeverkehrs teilnehmen. Die Handelsflotte hat zudem eine wichtige Funktion für die maritime Wirtschaft in der Küstenregion, sichert das maritime Know-how, das für viele schiffahrtsbezogene Tätigkeiten an Land benötigt wird, und ist ein wichtiger Auftraggeber der deutschen Werftindustrie, insbesondere der mittelständischen Werften.

Zusätzliche Bedeutung gewinnt die Seeschiffahrt als umweltfreundlicher und energiesparender Verkehrsträger, der die landgebundene Infrastruktur wirkungsvoll entlasten kann.

Die Bundesregierung wird deshalb, auch in Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft, darauf hinwirken, daß die Seeschiffahrt unter deutscher Flagge international wettbewerbsfähig bleibt.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Leistungen und die Wettbewerbsfähigkeit einer Handelsflotte unter deutscher Flagge?

Die deutsche Handelsflotte ist im internationalen Wettbewerb durch hohe Kosten, insbesondere im Personalbereich, belastet. Dies ist vor allem im Vergleich zu Schiffen unter der Flagge von Ländern mit Offenen Registern der Fall. Diese Länder vereinigen inzwischen rund 30 % der Welthandelsflotte auf sich. Sie werben mit einem Verzicht auf Staatsangehörigkeitserfordernisse beim Bordpersonal, mit niedrigen Heuerkosten und mit Steuervergünstigungen um Tonnage. Die Mehrkosten unter deutscher Flagge werden in einer Phase abgeschwächter Weltkonjunktur besonders spürbar und verstärken die Tendenz zur Ausflaggung. Deutsche Reeder betreiben inzwischen rund 40 % ihrer Tonnage unter den Flaggen dieser Länder.

Unter deutscher Flagge werden im wesentlichen hochproduktive Spezialschiffe wie Containerschiffe, Gastanker und Külschiffe sowie Küstenschiffe, dagegen kaum noch Tanker und Massengutschiffe betrieben. Die Tonnage unter deutscher Flagge ist mit einem Durchschnittsalter von 9,1 Jahren jünger als der Weltdurchschnitt. Die deutsche Containerflotte nimmt den 3. Rang in der Weltcontainerflotte ein.

2. Hat die Bundesregierung seit dem Steuervergleich von 1986 neue Erkenntnisse über die relativen Kostenvor- und -nachteile der deutschen Flagge im internationalen Vergleich?

Seit dem Steuervergleich 1986 ist durch das Steuerreformgesetz 1990 eine spürbare Entlastung im Bereich der Einkommen-/Körperschaftsteuer durch die Verbesserung der Tarifstruktur und die Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer bzw. die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf einbehaltene Gewinne eingetreten. Weitere steuerliche Verbesserungen ergeben sich aus dem Steueränderungsgesetz 1992 durch die Übernahme der Steuerbilanzwerte in die Vermögensaufstellung, die Anhebung des Freibetrages bei der Vermögenssteuer von bisher 125 000 DM auf 500 000 DM für das Betriebsvermögen und die Staffelung der Steuermeßzahlen beim Gewerbeertrag für Personenunternehmen. Darüber hinaus sollte die besondere Belastung mit ertragsunabhängigen Steuern in dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf des Steueränderungsgesetzes 1992 – der in dieser Form zunächst auch vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde – durch die vollständige Beseitigung der Gewerbekapitalsteuer gemildert werden. Dieses Vorhaben ist am Widerstand des Bundesrates gescheitert.

Eine Mehrbelastung der Seeschiffahrt ergibt sich ab 1993 aus der Abschaffung der Ermäßigung der Steuermeßzahlen beim Gewerbeertrag und beim Gewerbekapital durch das Steueränderungsgesetz 1992.

Die Treuarbeit Hamburg hat im Auftrag des BMV ein aktuelles Gutachten zur Kosten- und Ertragslage der deutschen Seeschiffahrtsunternehmen vorgelegt.

Danach betragen die Mehrkosten des Betreibens der Handelsflotte unter deutscher Flagge

- gegenüber einem Betreiben unter Offen-Register-Flaggen mit teilweise deutschem/europäischem Personal, teils ausländischer Besatzung rund 320 Mio. DM p. a.,
- gegenüber einem Betreiben unter Offen-Register-Flaggen mit vollständig ausländischer Besatzung weitere rund 150 Mio. DM p. a.

Die Ursache für diese Mehrkosten liegt in erster Linie in den vergleichsweise hohen Kosten für den Personalbereich.

Darüber hinaus weist dieses Gutachten aus, daß in den letzten Jahren die Investitionstätigkeit zurückgegangen und hierdurch bedingt das Durchschnittsalter der Flotte um ein Jahr (Hochseeschiffahrt) bzw. 1,8 Jahre (Küstenschiffahrt) gestiegen ist.

3. Wie hat sich die deutsche Handelsflotte nach Anzahl und Raumgehalt der Schiffe in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Tonnage der deutschen Handelsflotte hat – nach mehrjährigen erheblichen Rückgängen – von 1988 bis 1991 wieder zugenommen. Die nachfolgende Tabelle weist den Schiffsbestand ohne Beitrittsgebiet aus.

Handelsschiffstonnage > 100 BRT/BRZ

– in 1 000 BRT/BRZ –

	Flagge Bundesrepublik Deutschland		darunter im I S R ¹⁾		befristet fremde Flagge (§ 7 FlRG)	
Jahr	Anzahl	BRT/BRZ	Anzahl	BRT/BRZ	Anzahl	BRT/BRZ
1982	1 393	6 671			164	1 654
1983	1 390	6 308			146	1 330
1984	1 388	5 933			143	1 293
1985	1 404	5 290			132	1 262
1986	1 234	4 233			246	1 610
1987	1 024	3 768			367	1 717
1988	950	3 728			351	1 516
1989	922	4 005	351	2 340	308	1 157
1990	934	4 413	443	2 849	271	1 010
1991	911	4 531	461	3 059	291	994
1. 4. 1992	867	4 427	436	2 882	332	1 136

¹⁾ Internationales Seeschiffahrts-Register, in Kraft seit 5. April 1989.

Der Bestand der Tonnage unter deutscher Flagge im Beitrittsgebiet belief sich am 1. Januar 1992 auf insgesamt 143 Schiffe mit 1 090 000 BRT/BRZ.

4. Wie hat sich die Anzahl der in der deutschen Handelsflotte Beschäftigten, aufgeschlüsselt nach Inländern, Ausländern, Schiffsoffizieren und übriger Besatzung, in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Beschäftigungslage auf Handelsschiffen unter deutscher Flagge hat sich nach deutlichen Einbrüchen bis 1988 wieder stabilisiert. Die nachfolgende Tabelle weist den Bestand ohne Beitrittsgebiet aus.

Stand	Insgesamt	Ausländer (%)	Kapitäne (Ausländer)	Offiziere (Ausländer)	Mannschaften (Ausländer)
1982	24 562	5 845 (23,8)	*	*	*
1983	23 143	5 137 (22,2)	2 270 (11)	7 640 (443)	13 233 (4 683)
1984	23 320	4 907 (21,0)	2 304 (12)	7 747 (418)	13 237 (4 475)
1985	23 273	4 773 (20,5)	2 248 (14)	7 716 (461)	13 308 (4 298)
1986	20 470	4 169 (20,4)	2 082 (13)	6 767 (388)	11 612 (3 768)
1987	16 673	3 389 (20,3)	1 457 (10)	4 522 (242)	10 694 (3 137)
1988	15 077	3 261 (21,6)	1 383 (9)	4 002 (203)	9 692 (3 049)
1989	14 912	3 362 (22,5)	1 429 (7)	3 980 (269)	9 503 (3 386)
1990	15 852	4 590 (29,0)	1 508 (12)	3 926 (329)	10 417 (4 249)
1991	15 823	4 780 (30,2)	*	*	*
1. 4. 1992	15 767	4 718 (29,9)	*	*	*

(* = es liegen keine Angaben vor)

Im Beitrittsgebiet waren am 1. Januar 1992 insgesamt 5 645 Seefahrtseleute beschäftigt, davon 5 618 Deutsche und 27 Ausländer.

5. Welchen Beitrag hat das Internationale Seeschiffahrtsregister (ISR) zusammen mit anderen schiffahrtspolitischen Maßnahmen (direkte oder indirekte Hilfen, Schiffsbesetzung) zu dieser Entwicklung geleistet?

Die Einführung des ISR im April 1989 ermöglichte es den deutschen Seeschiffahrtsunternehmen, auf bestimmten Bordpositionen ausländische Seeleute zu Heimatlöhnen zu beschäftigen. Hierdurch sowie durch die Finanzbeiträge und die bestehenden Steuervergünstigungen für die Seeschiffahrt werden die Mehrkosten unter deutscher Flagge im Durchschnitt zu mehr als zwei Dritteln ausgeglichen. Der Ausflaggungstrend wurde gestoppt.

6. Inwieweit wird die Wirkungsweise dieses Pakets schiffahrtspolitischer Maßnahmen durch das Steueränderungsgesetz 1992 beeinflusst?

Mit dem Steueränderungsgesetz 1992 werden die bisherigen Erleichterungen zugunsten der Seeschiffahrtsunternehmen bei der Gewerbekapital- und der Gewerbeertragsteuer (50 %-Regelung) ab 1993 aufgehoben. Die damit verbundenen Mehrbelastungen werden durch höhere Freibeträge und durch die Staffelung der Steuermeßzahlen beim Gewerbeertrag sowie insbesondere durch die Möglichkeit, Steuerbilanzwerte zugrunde zu legen, teilweise kompensiert. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß durch das Steuerreformgesetz 1990 die Einkommensteuertarife allgemein gesenkt und der Steuersatz bei der Körperschaftsteuer von 56 v. H. um 6 v. H.-Punkte auf 50 v. H. vermindert wurde, was insbesondere in ertragsstarken Zeiten zum Tragen kommt.

7. Welche über den bisherigen Rahmen hinausgehenden Maßnahmen hält die Bundesregierung für erforderlich, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Handelsflotte nachhaltig zu sichern?

Mittelfristig ist die Verbesserung der inländischen steuerlichen Wettbewerbsbedingungen im internationalen Vergleich für die Seeschiffahrt ebenso erforderlich wie für die übrigen Bereiche der deutschen Wirtschaft. Die von der Bundesregierung im Rahmen der Fortsetzung der Unternehmensteuerreform geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerstruktur werden der Verbesserung der Investitionsfähigkeit und -bereitschaft dienen und kommen auch der Seeschiffahrt zugute.

Die Bundesregierung hat als zeitlich begrenzte Übergangslösung Finanzbeiträge für die Seeschiffahrtsunternehmen gezahlt; die Haushaltsansätze betrugen in den Jahren

1988 in Höhe von 180 Mio. DM
1989 in Höhe von 133 Mio. DM
1990 in Höhe von 120 Mio. DM
1991 in Höhe von 80 Mio. DM
1992 in Höhe von 50 Mio. DM.

Die Bundesregierung wird im Entwurf des Bundeshaushaltes 1993 eine Fortsetzung der Finanzbeiträge vorschlagen.

Zur Senkung der hohen Personalkosten könnte auch eine weitere Flexibilisierung der Schiffsbesetzung beitragen. Dies hätte jedoch Auswirkungen auf die Beschäftigung deutscher Seeleute und die Zukunftsperspektiven für den Seemannsberuf sowie die Nachwuchsausbildung auf deutschen Schiffen. Im übrigen paßt die Bundesregierung die Schiffsbesetzungsverordnung dem technischen Fortschritt in Schiffbau und Ausrüstung laufend an.

8. Welche Maßnahmen ergreifen andere europäische Staaten bzw. die Europäische Gemeinschaft im Bereich der Handelsschiffahrt?

Nach einer neueren Zusammenstellung der OECD unterstützen fast alle schiffahrtreibenden europäischen Industrieländer den Bestand ihrer Handelsflotte z. B. durch Sonderabschreibungen,

Investitionszuschüsse, Betriebskostenzuschüsse, Kredithilfen, Modernisierungshilfen oder Lohnsteuererleichterungen. Ebenso hat eine Reihe von Staaten Zweitregister eingerichtet, die die Beschäftigung ausländischer Seeleute zu Heimatlöhnen ermöglichen.

Die Europäische Gemeinschaft hat bislang keine unmittelbaren schiffahrtsfördernden Maßnahmen ergriffen. Zu den entsprechenden Vorschlägen der Kommission für ein Schiffsregister „EUROS“ vgl. Frage 10.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung offene Schiffsregister insbesondere unter verwaltungsmäßigen, technischen und sozialen Gesichtspunkten?

Die Bundesregierung hat Zweifel, ob alle Staaten mit offenen Schiffsregistern die Kontrolle der ihre Flagge führenden Schiffe in technischer, verwaltungsmäßiger und sozialer Hinsicht tatsächlich ausüben, wie es die Seerechtsübereinkommen von 1958 und 1982 vorschreiben. Alle Versuche der Staatengemeinschaft, dieses Problem der Offenen Register völkerrechtlich einzugrenzen, haben sich jedoch als erfolglos erwiesen. Die Europäische Gemeinschaft um die 14 Staaten des Pariser Memorandums über die Hafenstaatkontrolle haben daher den Weg gewählt, mit der Kontrolle von mindestens 25 % aller ausländischen Schiffe, die ihre Häfen anlaufen, auch die Standards der Offenen Register einer regelmäßigen Überwachung zu unterziehen. Auf diese Weise sollen mögliche Wettbewerbsvorteile, die diese Flaggen durch Niedrigststandards bei Schiffssicherheit, Umweltschutzeinrichtungen und sozialer Sicherheit erlangen, unterbunden werden.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Vorschläge der EG-Kommission für ein Gemeinschaftsregister und die Leitlinien für staatliche Beihilfen, und wie sind die Chancen für eine Verwirklichung dieser Vorschläge?

Die Bundesregierung steht den Vorschlägen der EG-Kommission für ein Gemeinschaftsregister („EUROS“) grundsätzlich positiv gegenüber. Sie sind geeignet, die Notwendigkeit einer europäischen Handelsflotte politisch zu verankern, Mindeststandards für Register festzulegen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern.

Es sind jedoch grundlegende Verbesserungen erforderlich, um das Register für die Seeschiffahrtsunternehmen betriebswirtschaftlich attraktiv zu gestalten. Es muß gewährleistet sein, daß eine moderne produktive Tonnage gesichert ist und der weitgehende Zugang zum internationalen Arbeitsmarkt erhalten bleibt. Die Vorschläge der Kommission hätten unter diesen Voraussetzungen durchaus Aussicht auf Verwirklichung.

Die von der Kommission im Entwurf vorgelegten Leitlinien für staatliche Beihilfen werden dem Erfordernis einer technisch leistungsfähigen Handelsflotte nicht gerecht, weil sie ältere Ton-

nage mit hohen Besatzungen begünstigen. Die Überlegungen der EG-Kommission zu diesen Leitlinien sind noch nicht abgeschlossen.

11. In welchem Zusammenhang steht nach Auffassung der Bundesregierung eine angemessene Handelsflotte unter deutscher Flagge mit der Sicherung des seemännischen Nachwuchses in der Bundesrepublik Deutschland und Europa vor dem Hintergrund, daß bisher nur die Ausbildung unter deutscher Flagge anerkannt wurde, während künftig EG-Recht eingreift?

Eine Handelsflotte unter deutscher Flagge fördert den Nachwuchs, da Deutsche vorwiegend unter den dort gegebenen Bedingungen realistische Beschäftigungsmöglichkeiten sehen. Darüber hinaus ermöglicht die deutsche Handelsflotte die Ausbildung zum Schiffsmechaniker – einem zukunftsorientierten Berufsbild –, die nach geltendem Recht nur auf Schiffen unter deutscher Flagge möglich ist. Die Erfahrungsseefahrtzeiten, die für den Erwerb der Vollpatente nach Abschluß der Fachschul-/Fachhochschulausbildung vorgeschrieben sind, können allerdings auch auf fremdflagigen Schiffen absolviert werden.

Das EG-Recht enthält keine harmonisierten Ausbildungsvorschriften für die Seeschiffahrt, so daß nur die Bestimmungen über die gegenseitige Anerkennung gleichwertiger europäischer Befähigungszeugnisse im nationalen Recht zu berücksichtigen sind.

12. Hält die Bundesregierung spezifische Maßnahmen für notwendig, um den Nachwuchs für Schiffsoffiziere im nautischen und technischen Bereich, der auch für eine Vielzahl landgestützter maritimer Berufe wie der maritimen Industrie oder des Lotswesens oder der Technischen Aufsichtsbeamten der See-Berufsgenossenschaft und des Germanischen Lloyd erforderlich ist, langfristig zu sichern?

Die Bundesregierung hält die Ausbildung einer ausreichenden Anzahl von Schiffsoffizieren auch im Hinblick auf die maritimen Berufe an Land für wünschenswert. Zur Verbesserung der Attraktivität der Ausbildung hat die Bundesregierung durch Änderung der entsprechenden Ausbildungsvorschriften die Befugnisgrenzen der Mittel- und Kleinpatente erweitert, die Fahrzeiten vor dem Besuch der Fach- und Fachhochschulen verkürzt und die Möglichkeit der Ausbildung zum Schiffsbetriebsoffizier geschaffen. Sie hat darüber hinaus die Ausbildung zum Schiffsmechaniker auch auf Behördenschiffen ermöglicht. Diese Ausbildung wird außerdem entsprechend den Anforderungen der Praxis aktualisiert.

Die Bundesregierung wird Möglichkeiten zur weiteren Modernisierung der seemännischen Ausbildung mit den Küstenländern, den Vertretern der Schiffahrtsverbände, der Seeleute-Gewerkschaften und des Lotswesens erörtern. Ziel ist es, auch weiterhin eine nautische und/oder technische Ausbildung zu gewährleisten, die zu einer qualifizierten Tätigkeit an Bord wie an Land gleichermaßen befähigt.

-
13. Welche Informationen hat die Bundesregierung darüber, was andere europäische Staaten zur Sicherung des seemännischen Nachwuchses tun?

Nach einer Aufstellung der OECD leistet Großbritannien Beihilfen für die Ausbildung des Offiziersnachwuchses. Bis zur ersten Qualifikationsstufe werden rund die Hälfte der Ausbildungskosten (ca. 2 600 Pfd pro Kopf und Jahr) gezahlt, für weitere Qualifikation rund 50 Pfd pro Kopf und Woche der Fortbildung.

Im übrigen wirken sich alle in Frage 8 genannten Hilfen, die der Sicherung des Flottenbestandes dienen, indirekt auch positiv auf die Sicherung des Nachwuchses aus.

14. Welche Verpflichtungen zur Anerkennung ausländischer Patente bestehen für die Bundesregierung aufgrund des EG-Rechts?

Die EG-Richtlinie zur Anerkennung von Hochschuldiplomen und anderer Befähigungszeugnisse, die seit Mitte 1991 in Kraft ist, verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Zeugnisse, die aufgrund mindestens dreijähriger Hochschulausbildung erteilt werden, anzuerkennen. Die Bundesregierung wird in Kürze durch eine Änderung der Schiffsbesetzungsverordnung die Voraussetzungen hierfür schaffen.

Druck: Thenée Druck, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333