

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Dr. Gerhard Schick, Bettina Herlitzius, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/12697 –**

Europäische Tonnagesteuer statt Steuersparmodell

A. Problem

Die Tonnagesteuer hat sich international als Förderinstrument für Reederei-standorte etabliert. Die Tonnagesteuer gehört zum größten Beihilfeposten für die deutsche bzw. europäische Seeschifffahrt und ist die viertgrößte Einkommensteuervergünstigung in Deutschland. Damit sind mehrere Probleme verbunden:

- Mit einer in Deutschland geltenden Besonderheit können Anteilseigner von Schiffen direkt von den Steuervorteilen der Tonnagesteuer profitieren. Viele Privatanleger haben deswegen ihr Geld in Schiffsfonds angelegt und damit zum enormen Anwachsen der deutschen Flotte beigetragen. Die Flut an Privatinvestitionen hat so zu enormen Überkapazitäten beigetragen, in deren Folge die Charraten für Schiffe einbrachen und Reeder massive Probleme zu bewältigen haben. Der Ertrag ist für viele Anleger geringer als erwartet ausgefallen.
- International existiert ein ruinöser Steuerwettbewerb bei der Besteuerung von Schiffen.
- Die Tonnagesteuer hat zwar dazu geführt, dass sich mehr Schiffsmanagementgesellschaften in Deutschland angesiedelt haben, sie hat jedoch nicht dazu geführt, dass mehr Schiffe unter deutscher Flagge fahren. Die Ziele, mehr Beschäftigung im maritimen Sektor zu erreichen sowie mehr Schiffe unter deutscher Flagge fahren zu lassen, wurden daher nur zum Teil erreicht.

Außerdem sind die Bedingungen, ein Schiff unter deutscher Flagge fahren zu lassen, nicht mehr zeitgemäß. So müssen bei der Registrierung mindestens zwölf verschiedene Behörden angelaufen werden.

B. Lösung

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sowohl in Deutschland die Tonnagebesteuerung durch die Einführung des Trennungsprinzips zu ändern als auch in der Europäischen Union auf eine Harmonisierung und entsprechende Änderungen bei der Besteuerung zu drängen. Außerdem soll das im

November 2012 eingerichtete Fondsmodell für die Ausbildung auf Seeschiffen alle zwei Jahre überprüft, das sog. Maritime Bündnis für Ausbildung und Beschäftigung in der Seeschifffahrt aus dem Jahr 2004 beibehalten und verbindlicher gestaltet und die Bedingungen der deutschen Flagge sollen dienstleistungsorientiert verändert werden.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

Der Antrag quantifiziert keine finanziellen Auswirkungen. Der Vorteil für den Staatshaushalt bei einer Einführung des Trennungsprinzips bei der Tonnagebesteuerung wäre, dass der ohnehin sehr niedrige Tonnagegewinn nicht mit Verlusten bei den privaten Anlegern verrechnet werden könnte.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/12697 abzulehnen.

Berlin, den 20. März 2013

Der Finanzausschuss

Dr. Birgit Reinemund
Vorsitzende

Dr. Mathias Middelberg
Berichterstatter

Lothar Binding (Heidelberg)
Berichterstatter

Dr. Gerhard Schick
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Dr. Mathias Middelberg, Lothar Binding (Heidelberg) und Dr. Gerhard Schick

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/12697** in seiner 228. Sitzung am 14. März 2013 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag sieht vor, dass der Deutsche Bundestag

I. die Problematik der Anreize und Auswirkungen der Tonnagebesteuerung in Deutschland und Europa sowie der Erreichung und Einhaltung der Ziele des sog. Maritimen Bündnisses für Ausbildung und Beschäftigung in der Seeschifffahrt aus dem Jahr 2004 gemäß der im Antrag enthaltenen Darstellung feststellt;

II. die Bundesregierung auffordert,

1. das Besteuerungsprinzip von Schiffsgesellschaften innerhalb der Tonnagegewinnermittlung zu ändern und anstelle des bisherigen Transparenzprinzips das Trennungsprinzip einzuführen;
2. bei der Europäischen Union im Rahmen der Verhandlungen zu Förderungen in der Seeschifffahrt auf eine Harmonisierung der Tonnagesteuer-Vorschriften hinzuwirken;
3. bei der Europäischen Union auf die Einführung eines europäischen Flaggenregisters hinzuwirken und das Führen von mindestens 60 Prozent der Schiffstonnage an die europäische Flagge als Bedingung für die Begünstigung einer europaweit harmonisierten Tonnagesteuer festzusetzen;
4. die Funktionsfähigkeit des im November 2012 eingerichteten Fondsmodells für die Ausbildung auf Seeschiffen alle zwei Jahre anhand folgender Kriterien zu überprüfen:
 - a) Anzahl der Schiffe unter deutscher bzw. einer zukünftigen europäischen Flagge (im sog. Monitoringbestand),
 - b) Anzahl ausgeflaggter Schiffe,
 - c) Anzahl der angebotenen Ausbildungsplätze der Reeder,
 - d) Verwendung der Ausgleichsmittel, die bei Ausflagung eines Schiffes in einen privatrechtlichen Fonds fließen sollen;
5. das Maritime Bündnis und seine Bausteine als standortsichernde Maßnahme beizubehalten und die einzelnen Bedingungen anhand der bisherigen Ziele des Maritimen Bündnisses regelmäßig zu überprüfen;

6. die Bedingungen des Maritimen Bündnisses für alle Partner verbindlicher zu gestalten und auch Sanktionsmaßnahmen bei Nichteinhaltung der Bedingungen verpflichtend vorzusehen;

7. die Bedingungen der deutschen Flagge dienstleistungsorientiert zu verändern und sich für die Einrichtung einer Arbeitsgruppe aus Bund und Ländern einzusetzen mit der Federführung beim Bundesministerium des Innern, welche den Auftrag erhält, innerhalb von maximal zwei Jahren die bisher zerstreuten Zuständigkeiten bei Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen der Eintragung eines Schiffes im Schiffsregister bzw. beim Wechsel der Flagge eines Schiffes in das deutsche Register so zusammenzuführen, dass ein Reeder nur noch eine Stelle zur Registrierung anlaufen muss und hierbei dafür zu sorgen, dass

- a) deutlich einfachere Verwaltungswege gewährleistet sind,
- b) die betreffenden Behörden deutlich besser erreichbar sind,
- c) der Verwaltungsaufwand bei Eintragung in die deutschen Schiffsregister abgebaut und
- d) die Internetplattform www.deutsche-flagge.de nutzerorientiert aktiviert wird.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner 100. Sitzung am 20. März 2013 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat den Antrag in seiner 97. Sitzung am 20. März 2013 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag in seiner 85. Sitzung am 20. März 2013 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Antrag in seiner 131. Sitzung am 20. März 2013 erstmalig und abschließend beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/12697.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** begründeten ihre Ablehnung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit der im Antrag vorgesehenen Anwendung des Trennungsprinzips anstelle des Transparenzprinzips für die Besteuerung von Kommanditgesellschaften bei der Schifffahrtsfinanzierung. Eine solche gesetzliche Regelung würde einen Ausnahmetatbestand bei einem grundlegenden Prinzip der Unternehmensbesteuerung in Deutschland darstellen. Man sollte davon Abstand nehmen, das Steuerrecht weiter zu verkomplizieren, indem bei einem solch grundlegenden Prinzip Ausnahmen für bestimmte Branchen oder Anlageformen eingeführt würden. Ein solches Vorgehen wäre nicht angemessen und könnte inhaltlich nicht überzeugen. Im Übrigen sei festzuhalten, dass die im Antrag beschriebene Fehlentwicklung zum Teil aus der Einführung der Tonnagesteuer im Jahr 1998 unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung resultiere. Die Intention des Antrags, auf europäischer Ebene zu einer zukünftigen Harmonisierung im Bereich der Besteuerung bei der internationalen Schifffahrt zu gelangen sei sinnvoll, damit sich Fehlentwicklungen nicht fortsetzen würden. Die Lösung der Problematik müsse angegangen werden.

Die **Fraktion der SPD** betonte, sie teile die Zielrichtung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Es gebe eine Reihe von Gutachten, z. B. vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo), vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) oder vom Bundesrechnungshof, die die Problematik der Tonnagesteuer verdeutlichen würden. Es sei eindeutig, dass die mit Einführung der Tonnagesteuer angestrebten Ziele wie die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Deutschland oder die Erhöhung der Attraktivität, Schiffe unter Deutscher Flagge fahren zu lassen, nicht erreicht worden seien. Das ZEW schlage in seinem Gutachten ebenfalls die Einführung des Trennungsprinzips für die Tonnagesteuer vor. Die Fraktion der SPD halte es aber für problematisch, bei der Besteuerung von Personengesellschaften im Schifffahrtsbereich zum Trennungsprinzip überzugehen. Wenn eine Besteuerung auf der Ebene der Gesellschaft erwünscht wäre, stünde die Rechtsform der GmbH zur Verfügung. Wenn aber stattdessen als Rechtsform eine Personengesellschaft gewählt werde, sei es problematisch, bei der Frage der Besteuerung nun eine Option zur Behandlung als Kapitalgesellschaft nach dem Trennungsprinzip zu schaffen. Damit würde eine Reihe ungeklärter Fragen einhergehen, wie etwa diejenige nach dem Geschäftsführergehalt. Die Besteuerung von Kommanditgesellschaften mit Hilfe des Trennungsprinzips hätte unabsehbare Konsequenzen, weswegen man den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ablehnen müsse, obwohl man die in den weiteren Punkten formulierten Anliegen teile.

Die **Fraktion DIE LINKE**. betonte, der Antrag greife ein sehr wichtiges Problem auf. Die Sonderregelung bei der Tonnagesteuer werde zu Recht von der Europäischen Kommission als Steuersubvention bewertet. Die Reeder würden ihre im Bündnis für Beschäftigung, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit eingegangene Selbstverpflichtung nicht einhalten, aber dennoch aufgrund der Tonnagesteuer zusätzliche Gewinne realisieren. Genauso wenig werde das Ziel

erreicht, vermehrt Schiffe unter deutscher bzw. europäischer Flagge fahren zu lassen. Aktuell sei stattdessen die Absicht eines Reeders bekannt geworden, zur Einhaltung der EU-Vorgaben 1 000 Schiffen in Rumänien registrieren zu lassen. Auf diese Weise würden deutsche Arbeits- und Sozialrechtsbestimmungen unterlaufen. So würden mit deutschen Steuergeldern Arbeitsplätze in anderen EU-Mitgliedstaaten gefördert, ohne dass gleichzeitig deutsche Arbeits- und Sozialrechtsstandards eingehalten würden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** verwies auf den Steuerwettbewerb in Europa bei der Besteuerung von Reedereien, der zu vielfältigen steuerlichen Sonderregelungen geführt habe. Die pauschale Gewinnermittlungsvorschrift für den Bereich der international verkehrenden Handelsschiffe in Deutschland, die sog. Tonnagesteuer, sollte nach Ansicht vieler Steuerexperten als Ausnahmeregelung im Steuerrecht abgeschafft werden, da diese Sondernorm an sich nicht gerechtfertigt sei. Fraglich sei aber zum einen, in welcher Marktphase eine Abschaffung sinnvoll wäre. Zum anderen müsse vermieden werden, dass durch eine Neuregelung Steuersubstrat von Deutschland ins Ausland abwandere. Ein endgültiger Ausweg könne nur europapolitisch gefunden werden. Es sei notwendig, auf europäischer Ebene zumindest bestimmte Mindestkriterien festzulegen. Man begrüße den fraktionsübergreifenden Konsens für die Forderung nach einer entsprechenden Initiative bei der EU und bitte die Bundesregierung, das Signal wahrzunehmen, dass der Finanzausschuss hier Handlungsbedarf sehe.

Die Anwendung des Trennungsprinzips statt des Transparenzprinzips bei der Besteuerung von Schiffsgesellschaften würde das Steuerrecht nicht zusätzlich verkomplizieren. Damit würden lediglich die Bedingungen der bereits bestehenden Sonderregelung für die Inanspruchnahme einer pauschalen Gewinnermittlungsregelung verändert. Eine generelle Veränderung des deutschen Steuerrechts würde damit jedoch nicht einhergehen.

Die Besteuerung von Personengesellschaften, die sowohl in der Schifffahrt als auch in anderen Bereichen tätig seien und somit bei Umsetzung des vorgelegten Antrags einerseits nach dem Transparenzprinzip und andererseits nach dem Trennungsprinzip besteuert werden müssten, wäre unproblematisch. Auch die Tonnagesteuer gelte lediglich für die Schifffahrt. Typisch sei dabei die Finanzierung über einen Schiffsfonds, so dass eine Abgrenzung leicht erfolgen könnte. Der vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) vorgelegte Vorschlag sei nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durchdacht und begrenze das Trennungsprinzip auf genau solche Finanzierungsmodelle. Andere Aktivitäten der Gesellschaften müssten genau so abgetrennt werden, wie heute die Gewinnermittlung für die Schiffe isoliert werde.

Obwohl eine Abschaffung der Tonnagesteuer vor dem Hintergrund des europäischen Steuerwettbewerbs fraktionsübergreifend momentan nicht als möglich angesehen werde, würden mit dem im Antrag vorgelegten Vorschlag aber zumindest Konsequenzen aus der Finanzmarktblase im Bereich der Schifffahrt in Deutschland gezogen. Die Diskussion in Deutschland über die Konsequenzen aus der speziell in

Deutschland zu beobachtenden Blase bei der Schiffsfinanzierung sei angesichts der daraus entstandenen Probleme bei | der HSH Nordbank AG, der Commerzbank Aktiengesellschaft und anderen Kreditinstituten erstaunlich leise.

Berlin, den 20. März 2013

Dr. Mathias Middelberg
Berichterstatter

Lothar Binding (Heidelberg)
Berichterstatter

Dr. Gerhard Schick
Berichterstatter

