

Bericht des Bundesrechnungshofs

„Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt durch die Tonnagebesteuerung“

EINORDNUNG UND WESENTLICHE AUSSAGEN

1. Was sind die Grundlagen für die Besteuerung der Seeschifffahrt und warum wurde in Europa und Deutschland eine Tonnagebesteuerung eingeführt?

Die Tonnagebesteuerung ist eine Methode zur pauschalen Gewinnermittlung für Seeschiffe im internationalen Verkehr im Rahmen der Einkommensteuer. Es handelt sich dabei um einen weltweit in den meisten Schifffahrtsnationen eingeführten, auch von der OECD und der EU vereinheitlichten Steuerrahmen für die Seeschifffahrt, die ihre Transportleistungen ganz überwiegend außerhalb nationaler Jurisdiktionen erbringt.

Die Basis für die Tonnagebesteuerung in der EU bilden die europäischen Seeverkehrsleitlinien der Europäischen Kommission, ergänzt durch den jeweiligen von der Kommission geprüften und genehmigten nationalen Steuerrahmen für den Seeverkehr.

Die deutsche Seeschifffahrt ist durch Schifffahrtsnationen und maritime Standorte aus aller Welt einem sehr hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Er steigt mit der fortschreitenden Globalisierung stetig, vor allem durch rapide wachsende neue Seeverkehrszentren wie Dubai, Hongkong und Singapur und die maritimen Kapitalzentren New York und Shanghai. Diese Tendenz ist allerdings nicht nur auf außer-europäische Drittstaaten begrenzt, auch mit Deutschland konkurrierende Nationen im europäischen Wirtschaftsraum verstärken zunehmend ihre Aktivitäten zur Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit als Schifffahrtsstandort: so

etwa Dänemark durch seinen „Plan for growth in the Danish Maritime Sector“, Norwegen durch eine umfassende Modernisierung der steuerlichen Rahmenbedingungen für die Seeschifffahrt und Oslo als bedeutendes Kapitalzentrum mit Erleichterungen für den Zugang zu Kapital für dort ansässige Schifffahrtsunternehmen, Schweden durch die Einführung eines neuen Tonnagesteuer-Regimes und die Niederlande unter anderem durch eine Optimierung der dortigen Rahmenbedingungen zur Ansiedlung ausländischer Investoren in der Schifffahrt.

Auch das Vereinigte Königreich versucht seit seinem Austritt aus der Europäischen Union durch eine Flexibilisierung von Rechtsvorschriften im Bereich der Tonnagesteuer und eine niedrigere Unternehmensbesteuerung besonders attraktive Rahmenbedingungen zur Ansiedlung von Schifffahrtsunternehmen zu schaffen und tritt in verschärfte Konkurrenz mit Standorten in der EU. Es strebt an, sich als „Drittstaat in Europa“ zu positionieren, wie in einer maritimen Strategie „Maritime 2050“ der englischen Regierung festgelegt.

Ziele der Tonnagebesteuerung im deutschen Kontext sind deshalb maßgeblich die Verbesserung und der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Reedereien und die Sicherung des maritimen Standortes Deutschland in einem von scharfem Wettbewerb geprägten globalen Marktum-

- ▷ feld. Die Tonnagebesteuerung schafft für in Deutschland ansässige Reedereien Wettbewerbsbedingungen, wie sie vergleichbar in anderen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten bestehen.

Die Effekte der Tonnagebesteuerung sind differenziert: Profitable Unternehmen in hohen Märkten können durch die Anwendung der Tonnagebesteuerung steuerliche Vorteile erzielen; in Verlustsituationen sind Schifffahrtsunternehmen hingegen aufgrund der pauschalen Gewinnermittlung überdurchschnittlich mit Steuerzahlungen belastet. Durch die Option zur Tonnagesteuer sind die Unternehmen zehn Jahre an die Tonnagebesteuerung gebunden und können in dieser Zeit keine Verluste im Bereich der Tonnagebesteuerung steuerlich geltend machen.

Gerade in der rund zwölf Jahre andauernden schweren Krisenzeit am Schifffahrtsstandort Deutschland und speziell im Containersegment war die Tonnagebesteuerung für den

Staat somit durchaus lukrativ. Er sicherte sich damit Steuereinnahmen, obwohl die Seeschifffahrt über ein Jahrzehnt erhebliche Verluste verbuchen musste. Die Unternehmen dagegen haben in diesem Zeitraum von der Gewinnermittlung nach Tonnage jedenfalls ganz überwiegend keinen Vorteil gehabt – abgesehen davon, dass die jährliche steuerliche Belastung konkret vorhersehbar war.

Gleichwohl bleibt der Erhalt der Tonnagesteuer auch für die Zukunft eine wesentliche Säule des maritimen Standorts Deutschland. Um maritime Kompetenzen in Deutschland zu erhalten, ist es notwendig, den bei der Standortwahl sehr flexiblen Reedereien ein im internationalen und mindestens europäischen Vergleich vorteilhaftes bzw. zumindest gleichwertiges und verlässliches Besteuerungsverfahren für Erträge aus der Seeschifffahrt anzubieten. Diese Notwendigkeit ist in der Politik sowohl auf europäischer als auch deutscher Ebene längst erkannt worden – und die Verantwortlichen haben entsprechend gehandelt.

2. Der Bundesrechnungshof hat am 17. Mai 2024 einen Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt durch die Tonnagebesteuerung vorgelegt. Was sind die wesentlichen Prüfungsergebnisse, zu denen der Bundesrechnungshof gelangt?

Der Bundesrechnungshof kommt in seinem Bericht zu dem Ergebnis, dass es für den Bund und die Länder aufgrund der Tonnagebesteuerung nach § 5a EStG zu Steuermindereinnahmen in Milliardenhöhe komme und dass diese Steuermindereinnahmen in der Vergangenheit in Subventionsberichten der Bundesregierung zu niedrig dargestellt worden seien.

Die Bundesregierung müsse unverzüglich eine Evaluierung der Tonnagebesteuerung veranlassen, um deren Wirksamkeit zu untersuchen, da die letzte Evaluierung der Tonnagebesteuerung durch unabhängige Gutachter mehr als 14 Jahre zurückliege.

Die Tonnagebesteuerung solle anhand der aktuellen wirtschaftlichen und haushälterischen Rahmenbedingungen neu bewertet und überlegt werden, ob das Subventionsvolumen der Tonnagebesteuerung der Höhe nach zu begrenzen sei.

Nahe liege eine Erhöhung der seit mehr als 20 Jahren unveränderten Berechnungsparameter der Tonnagebesteuerung und ggf. sollten auch der Lohnsteuereinkhalt nach § 41 IV EStG als zusätzliche Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt in die Evaluierung mit einbezogen werden.

3. Empfiehlt der Bundesrechnungshof in seinem Bericht eine Abschaffung der Tonnagebesteuerung nach § 5a EStG?

Nein. Der Bundesrechnungshof empfiehlt keine Abschaffung der Tonnagebesteuerung nach § 5a EStG, sondern lediglich eine erneute Evaluierung. Er verkennt nicht den

Nutzen einer niedrigen Tonnagesteuer für den maritimen Standort und die Schifffahrtsbranche. Nach seiner Auffassung sollte es aber das Ziel 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.

4. Teilt die Bundesregierung bzw. das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Einschätzung des Bundesrechnungshofs hinsichtlich eines möglichen Änderungsbedarfs der Tonnagebesteuerung?

Nein. Das BMF verweist in einer Stellungnahme für die Bundesregierung an den Bundesrechnungshof (vgl. Abschnitt 9 des Berichts) darauf, dass Tonnagebesteuerung und Lohnsteuereinbehalt für Seeleute wichtige Elemente der umfassenden Strategie von Bund und Ländern zur Förderung der maritimen Wirtschaft seien. Die Tonnagebesteuerung sei internationaler Standard und zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zwingend erforderlich. Die Bundesregierung prüfe derzeit, ob eine erneute, empirische Evaluation der Tonnagebesteuerung durch externe Gutachter sinnvoll wäre. Die Bundesregierung könne keinen Zusammenhang zwischen Lohnsteu-

ereinbehalt und Tonnagebesteuerung erkennen und sehe eine Doppelförderung insofern nicht gegeben. Eine Erhöhung von Staffeltarif und Betragswerten für die Tonnagesteuer lehne die Bundesregierung ab, da dies dazu führen könne, dass die Besteuerung international keine konkurrenzfähige Höhe mehr habe. Die Bundesregierung hatte eine Begrenzung der Tonnagebesteuerung bereits im April 2023 mit dem Hinweis auf die Stärkung des deutschen maritimen Standortes und den Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit abgelehnt, man halte daher an der derzeitigen Ausgestaltung und Höhe der Steuervergünstigung fest.

5. Wären bei einer Abschaffung oder Begrenzung der Tonnagebesteuerung erhebliche Steuerermehreinnahmen in Deutschland zu erwarten?

Nein, eine Begrenzung oder gar Abschaffung der Tonnagebesteuerung in Deutschland wäre kein wirksamer Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, im Gegenteil:

Wie das BMF in seiner Stellungnahme an den Bundesrechnungshof völlig zu Recht hervorhebt, ist die Tonnagebesteuerung internationaler Standard und zur Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zwingend erforderlich. Alle Schifffahrtsnationen Europas haben eine Tonnagebesteuerung für ihre heimische Schifffahrt eingeführt. Die Europäische Kommission hat in hierzu erlassenen europäischen Beihilfeleitlinien die Tonnagebesteuerung als notwendige Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Flotten erklärt. Alle Tonnagesteuerregime in der EU sind von der EU-Kommission geprüft und genehmigt worden.

Auch weltweit haben alle wichtigen Schifffahrtsnationen ein spezielles Steuersystem wie die Tonnagebesteuerung für Schifffahrtseinkünfte (wie z.B. die USA, Japan, Norwegen, Südkorea und das Vereinigte Königreich) oder sie

erheben gar keine Steuern auf die Gewinne aus dem Betrieb von Seeschiffen. Dies gilt beispielsweise für China, Hongkong (China), die Türkei, Singapur, Taiwan, die Vereinigten Arabischen Emirate sowie Südafrika. Sowohl eine Abschaffung der Tonnagebesteuerung in Deutschland als auch erhebliche negative Veränderungen der derzeitigen Regelungen zur Tonnagebesteuerung hätten unweigerlich und rasch zur Folge, dass die im Bereich der internationalen Seeschifffahrt tätigen hiesigen Reedereien ihre Geschäftsaktivitäten an einen anderen Standort im europäischen oder auch außereuropäischen Ausland verlegen müssten und würden, um weiter konkurrenzfähig zu sein. **Die Folge wären keine Steuererhö-, sondern im Gegenteil Steuerermehreinnahmen in Deutschland** – weil die Unternehmen den deutschen Standort verlassen müssten, hier in der Folge gar keine Gewinne mehr versteuert würden und im Übrigen auch die hochwertigen Arbeitsplätze in den Reedereien mit der entsprechenden Wertschöpfung und Rückflüssen aus Steuern und Sozialabgaben an den Staat wegfallen und dem Standort unwiederbringlich verloren gehen würden.



6. Der Bundesrechnungshof kommt in seinem Bericht zu dem Schluss, dass das finanzielle Volumen der Tonnagebesteuerung in früheren Subventionsberichten der Bundesregierung zu niedrig dargestellt worden sei. Er behauptet, dass die Steuerlast der Reedereien regelmäßig bei etwa fünf Prozent bzw. mit wachsenden Gewinnen eher darunter liege. Sind die Einschätzungen des Bundesrechnungshofes zu den Steuermindereinnahmen bzw. dem Subventionsvolumen zutreffend?

Nein, die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Berechnung des hypothetischen Subventionsvolumens der Tonnagebesteuerung in Deutschland sind fehlerhaft und verzerrend.

Aufgrund der im Bericht des Bundesrechnungshofes fehlenden Gesamtbetrachtung über einen längeren Zeitraum von z.B. 15 Jahren ist es nicht möglich, die Vorteile einer Tonnagebesteuerung für die Unternehmen in der Seeschifffahrt zutreffend zu berechnen. Es fehlt an der erforderlichen Langzeitbetrachtung der Ergebnisse vor Steuern und an der gebotenen Berücksichtigung der unter der Tonnagegewinnermittlung fehlenden Möglichkeit der Verlustvortragsnutzung, die bei der Regelbesteuerung besteht. Ohne eine solche Langzeitbetrachtung und die Verrechnung der Altverluste in Gewinnjahren kann man keine seriösen Aussagen zu den rechnerischen Gesamtvorteilen einer Tonnagebesteuerung treffen.

Mit Blick auf den Bericht und die dort enthaltenen Angaben fällt insbesondere auf, dass der Bundesrechnungshof ausgerechnet in bzw. kurz nach den zwei sehr guten

Schifffahrtsjahren diese Überprüfung angestellt hat, nicht jedoch in den vielen **Verlust- bzw. Krisenjahren in der Schifffahrt, die im Bericht des Bundesrechnungshofes überwiegend gar nicht berücksichtigt werden**. Es ist davon auszugehen, dass die deutschen Reedereien in den langen Krisenjahren aufgrund der Tonnagebesteuerung wesentlich mehr Steuern gezahlt haben, als dies im Rahmen der Regelbesteuerung und aufgrund der dort bestehenden Möglichkeiten zur Geltendmachung von Verlusten etc. der Fall gewesen wäre.

Die **beispielhafte Berechnung** einer sehr großen deutschen, börsennotierten Reederei der Steuerquoten für die Jahre 2009 bis 2020 zeigt daher auch, dass in diesen Jahren die Steuerquote dieser Reederei tatsächlich jeweils bei ca. 40 Prozent lag. In den im Bericht vom Bundesrechnungshof besonders hervorgehobenen Boomjahren 2021 bis 2023 sah es aufgrund der pandemiebedingten Sondereffekte natürlich anders aus – dies spiegelt sich auch im 29. Subventionsbericht der Bundesregierung. Aber bereits im Folgejahr 2024 stieg die Steuerquote im genannten Beispielfall wieder auf über 20 Prozent an.

7. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass sich die deutsche Handelsflotte in den letzten Jahren bzw. bis Ende 2022 trotz Tonnagebesteuerung rückläufig entwickelt hat und dass dies auch Auswirkungen auf die Beschäftigung von Seeleuten hatte. Positive Effekte der Tonnagebesteuerung und des hohen Subventionsvolumens in den Jahren 2021 und 2022 seien daher nicht erkennbar. Ist dies richtig?

Die als Folge der schweren Schifffahrtskrise über einen Zeitraum von rund zehn Jahren stark rückläufige Entwicklung der deutschen Handelsflotte hat verschiedene Gründe. Aufgrund der sehr schlechten Ertragslage in der Containerschifffahrt über einen sehr langen Zeitraum sind nicht nur viele Reedereien und Schifffahrtsgesellschaften in Probleme geraten, sondern auch hiesige schiffsfinanzierende Banken sahen sich gezwungen, ihre Portfolien drastisch zu verkleinern und sich in vielen Fällen sogar

ganz aus der Schiffsfinanzierung zurückzuziehen.

Die Folge war eine enorm hohe Anzahl von Schiffsverkäufen überwiegend ins Ausland. Hinzu kam der Verkauf einer großen deutschen Linienreederei ins europäische Ausland an einen Wettbewerber aus Dänemark, der dann alle Schiffe (über hundert) von Deutschland nach Dänemark verbrachte und den Reedereistandort in Deutschland zugunsten des dänischen Standortes aufgab.



- ▷ Diese Entwicklung ist nicht auf Mängel in der Ausgestaltung der deutschen Tonnagebesteuerung zurückzuführen, die gerade die Basis dafür ist, dass die Reedereien vom deutschen Standort aus überhaupt wettbewerbsfähig agieren können.

Sie zeigt gleichzeitig allerdings auch deutlich, dass das hiesige Tonnagesteuerregime kein im internationalen Vergleich über das Maß günstiges bzw. überdurchschnittlich attraktives ist. Ansonsten hätten sich ausländische bzw. europäische Reedereien vermehrt am hiesigen Standort angesiedelt und die negative Flottenentwicklung wäre zumindest nicht in diesem Umfang eingetreten. Dies belegen auch die Ergebnisse

einer detaillierten Studie („Schifffahrtsstandort Deutschland – Stärken erhalten, Wettbewerbsfähigkeit fördern“), die PwC im Auftrag des VDR erstellt und im Oktober 2020 veröffentlicht hat.

Inzwischen hat sich im Übrigen die Größe der Handelsflotte stabilisiert und gerade die in den Jahren 2021 bis 2023 erwirtschafteten Gewinne ermöglichen es den Reedereien, vermehrt wieder in neue Tonnage zu investieren, sodass die Perspektive für den Standort wieder positiv ist – wofür ein stabiles Regime der Tonnagebesteuerung die entscheidende Grundlage bildet.

8. Der Bundesrechnungshof behauptet, dass die derzeitige Tonnagebesteuerung vor allem bei ertragsstarken Reedereien zu einer unverhältnismäßig niedrigen Steuerbelastung führe, die gegenüber anderen Branchen und insbesondere gegenüber den übrigen maritimen Akteuren des Schifffahrtsstandortes Deutschland, z.B. Hafenbetrieben, Spediteuren und Handelsunternehmen, nur schwer zu rechtfertigen sei.

Wie dargestellt wechseln sich in der Schifffahrt schlechte und gute Ertragsjahre mit unterschiedlicher Frequenz ab, was erhebliche Auswirkungen auf die durchschnittliche Steuerbelastung unter einer Regelbesteuerung hat bzw. hätte, weshalb eine Langzeitbetrachtung zwingend notwendig ist.

Die Tonnagebesteuerung gilt entsprechend den Vorgaben der Beihilfeleitlinien der EU-Kommission nur für Gewinne aus dem Betrieb von Handelsschiffen im internationalen Seeverkehr. Hintergrund ist der scharfe internationale Wettbewerb beim Betrieb von Seeschiffen im internationalen Verkehr,

insbesondere auch mit Schifffahrtsstandorten außerhalb der EU.

Im Gegensatz dazu stehen z.B. Hafenbetriebe lediglich in einem nationalen oder regionalen, ggf. noch europäischen Wettbewerb, aber konkurrieren nicht mit Hafenbetrieben etwa in China oder Singapur. Sie erwirtschaften ihre Gewinne auch nicht ganz überwiegend außerhalb nationaler Jurisdiktionen. Es fehlt hier somit ersichtlich an der Vergleichbarkeit der Wettbewerbssituation der genannten „maritimen Akteure“ und demzufolge sind die europäischen Rahmenbedingungen auch unterschiedlich.

9. Der Bundesrechnungshof schlägt in seinem Bericht vor, dass auch die Regelung zum 100-prozentigen Lohnsteuereinbehalt für Reedereien auf den Prüfstand gestellt werden sollte. Ist dies nachvollziehbar?

Nein, in keiner Weise.

Im Jahr 2020 ist im Auftrag der Bundesregierung eine externe Evaluierung der Regelung zum Lohnsteuereinbehalt erfolgt. Diese Evaluierung wurde mit dem positiven Ergebnis abgeschlossen, dass die Regelung geeignet ist, einen substanziellen Beitrag zur Senkung der Kostenbelastung für seemannisches Personal zur Herstellung der

internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu leisten, da sie sich stabilisierend auf die Beschäftigung an Bord ausgewirkt und dazu beigetragen habe, maritimes Know-how in Deutschland zu sichern. Auf der Grundlage dieses Evaluierungsergebnisses hat der Gesetzgeber den vollständigen Lohnsteuereinbehalt dann bis zum Mai 2027 verlängert. Eine erneute Evaluierung ist zum jetzigen Zeitpunkt also weder erforderlich noch geboten.



▷ 10. Wie ist die Empfehlung des Bundesrechnungshofs an die Bundesregierung zu bewerten, eine Evaluierung der Tonnagebesteuerung schnellstmöglich zu beauftragen?

Sollte eine erneute, empirische Evaluierung der Tonnagebesteuerung durch externe Gutachter beauftragt werden, so muss diese zwingend vor dem Hintergrund des europäischen und weltweiten Wettbewerbs in der internationalen Seeschifffahrt und dem einschlägigen EU-Rechtsrahmen für den Seeverkehr erfolgen. Sie muss dabei darauf eingehen, wie die Tonnagebesteuerungsregelung in Deutschland im Vergleich zu anderen ausländischen Schifffahrtsstandorten gegebenenfalls wettbewerbsfähiger ausgestaltet werden kann.

Die Tonnagebesteuerung ist die mit Abstand wichtigste Rahmenbedingung in Deutschland für Schifffahrtsunternehmen, da sie deren internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherstellt. Als international gängiges Steuerregime für die Seeschifffahrt hat sich die Tonnagebesteuerung – mehr als 25 Jahre nach ihrer Einführung in Deutschland – sowohl national als auch auf EU-Ebene etabliert und umfassend bewährt. Ohne sie ist der dauerhafte Erfolg und die Sicherung des Schifffahrtsstandortes Deutschland schlichtweg nicht denkbar.

Sie führt auch nicht zu Steuermindereinnahmen, denn ohne Tonnagebesteuerung können Reedereien nicht wettbewerbsfähig von Deutschland aus operieren und müssten dem Standort den Rücken kehren. Bemühungen zur Weiterentwicklung der Tonnagebesteuerung müssen vor diesem Hintergrund unbedingt mit Bedacht und Weitsicht und so erfolgen, dass die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Standortes nicht beeinträchtigt, sondern weiter verbessert wird.

Die Ergebnisse einer detaillierten Studie („Schifffahrtsstandort Deutschland – Stärken erhalten, Wettbewerbsfähigkeit fördern“), die PwC im Auftrag des VDR erstellt und im Oktober 2020 veröffentlicht hat, zeigen sehr deutlich, dass es im Detail und im Vergleich zu wesentlichen anderen EU-Standorten und deren Tonnagesteuerregimen durchaus Optimierungspotenzial beim Regime der Tonnagebesteuerung gibt. Änderungen der Tonnagebesteuerung in Deutschland, die dazu führen, dass die Besteuerung im europäischen und internationalen Vergleich nicht mehr konkurrenzfähig ist, sind aber unbedingt zu vermeiden.