

Institut für Weltwirtschaft, 24100 Kiel

Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Kiellinie 66, 24105 Kiel
www.ifw-kiel.de

Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Prognose-Zentrum

jens.hogrefe@ifw-kiel.de
T 0431/8814-210
F 0431/8814-525

Kiel, 6. Januar 2016

Schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes zur Erhöhung des Lohnsteuereinhalts in der Seeschifffahrt“

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer, sehr geehrte Damen und Herren,

Eine Subvention (im Folgenden werden auch Steuervergünstigungen für einzelne Sektoren unter Subventionen gefasst) ist nur dann zu rechtfertigen, wenn durch diese Marktversagen behoben werden kann, also zum Beispiel externe Effekte internalisiert werden, wobei dies alternativ nicht durch Marktprozesse geschehen kann. Zudem soll eine Subvention zielgerichtet die Folgen des Marktversagens beseitigen, also effizient und effektiv sein. Schließlich ist zu prüfen, ob der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Subvention die negativen Effekte, die z.B. durch die Finanzierung der Subvention entstehen, auf- bzw. überwiegen.

Die Begründung des Gesetzentwurfs stellt in den Mittelpunkt seiner Ausführungen, dass das seemännische Know-How in Deutschland zentral für den Erfolg der maritimen Wirtschaft sei und dass die Ausfluggungen im Bereich der Handelsschifffahrt den Bestand an entsprechend geschultem Personal bedrohen. Die Erhöhung des Lohnsteuereinhalts soll der Tendenz zur Ausfluggung entgegenwirken.

Es stellt sich angesichts der oben genannten Kriterien, inwieweit das im Rahmen der seemännischen Ausbildung und Beschäftigung erworbene Know-How deutscher Seeleute als ein externer Effekt für andere Teile der maritimen Wirtschaft begriffen werden kann. Dabei ist anzuerkennen, dass ausgebildete Seeleute in anderen Teilen der maritimen Wirtschaft arbeiten und dass die Handelsschifffahrt Teil der Wertschöpfungskette der gesamten maritimen Wirtschaft ist. Allerdings ist die Engführung auf die deutsche Flagge, die im Begründungstext deutlich gegen andere europäische Flaggen abgegrenzt wird, sehr fragwürdig. Zum einen dürfte ein Teil des Geschäfts der maritimen Wirtschaft, nicht zuletzt der im süddeutschen Raum

ansässigen, mit internationalen und insbesondere europäischen Handelspartnern abgewickelt werden und zum anderen sollte angesichts der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa die Beschäftigung europäischer Seeleute in Deutschland nicht ungenannt bleiben. Dabei ist besonders bemerkenswert, dass kaum eine Branche so international ausgerichtet sein dürfte wie die Handelsschifffahrt.

In welchem Ausmaß oder ob überhaupt externe Effekte auf andere Teile der maritimen Wirtschaft ausgehen, ließe sich also nur klären, wenn dargestellt wird, in welchem Ausmaß Seeleute anderer Nationalität den Anforderungen der maritimen Wirtschaft nicht genügen – wobei Sprachbarrieren in diesem Wirtschaftszweig eine untergeordnete Rolle spielen dürften. Dazu äußert sich die Begründung des Gesetzentwurfs nicht.

Sollte die übrige maritime Wirtschaft in Deutschland ein Interesse daran haben, dass Seeleute in Deutschland ausgebildet werden, z.B. wegen der besonders hohen Qualität der Ausbildung, stellt sich die Frage, warum nicht die entsprechenden Teile der maritimen Wirtschaft selber in diesen Bereichen aktiv bzw. aktiver werden können und auf eigene Rechnung für Aus- und Fortbildung sorgen. Die Lösung über den Lohnsteuereinbehalt ist eher indirekt, was an Effizienz und Effektivität zweifeln lässt, und steht einer marktkonformen Lösung, die die Eigeninteressen der maritimen Wirtschaft wirken lässt, im Weg.

Ferner gibt es mehrere Aspekte, die die Ausweitung des Lohnsteuereinhalts über die durch diesen entstehenden fiskalischen Kosten hinaus, problematisch machen. Zwar mag die vorgeschlagene Änderung mit europäischen Richtlinien konform gehen, doch den Sinn und den Geist des gemeinsamen Binnenmarktes verfehlt sie. Der Binnenmarkt soll gerade dazu dienen die Vorteile der Arbeitsteilung zu heben. Ein gesonderter Schutz der „deutschen Flagge“ gegenüber anderen „europäischen Flaggen“ widerspricht dem. Die Preisvorteile die die deutschen Verbraucher durch günstigen Seeverkehr haben, werden durch die fiskalischen Kosten der Subvention reduziert. Ferner ist es bemerkenswert, wie der Gesetzentwurf die europäischen Obergrenzen für Beihilfen interpretiert. Ich hatte bisher angenommen, dass der gemeinsame Markt dazu dienen soll, Subventionswettläufe zu unterbinden. Obergrenzen sind also keine Zielmarken.

Dass die deutsche Seeschifffahrt schwierige Zeiten erlebt, ist nicht von der Hand zu weisen. Doch ist es kaum Aufgabe des Staates, auf die Malaise in einzelnen Branchen zu reagieren. Dabei sind zwei Aspekte zu bedenken. Zum einen stehen Subventionen für wirtschaftliche „schwächelnde“ Branchen in der Gefahr, den laufenden Strukturwandel zu behindern. In der Vergangenheit hat es sich immer wieder als kostspielig und nicht erfolgreich erwiesen, Branchen zu stützen, die letztlich dann doch entweder untergegangen sind oder überwiegend den Standort Deutschland verlassen haben. Zum anderen dürfte es vielen anderen Steuerzahlern schwer vermittelbar sein, dass eine einzelne Branche Subventionen erhält, weil sie wirtschaftlich schweren Zeiten gegenübersteht oder damit droht den Standort Deutschland

zu verlassen, während sie selbst, ob Unternehmen oder private Haushalte, gehalten sind, die Subventionen mit zu finanzieren, wobei nicht auszuschließen ist, dass sie selber auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten stecken. Die Akzeptanz des Steuersystems insgesamt, die in vielerlei Hinsicht einen wesentlichen Stellenwert für das Funktionieren der Gesellschaft einnimmt, könnte durch die Bevorteilung einzelner Branchen Schaden nehmen.

Fazit: Von einer Ausweitung des Lohnsteuereinbehalts ist abzuraten, da nicht sichergestellt ist, dass in spürbarem Maße dadurch externe Effekte internalisiert werden können. Die Maßnahme ist europapolitisch bedenklich und widerspricht der Steuergerechtigkeit.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jens Boysen-Hogrefe