

Volkswirtschaftliche Analysen

Band 16

Jens-Ragnar Martinen

Die Tonnagesteuer

Eine ökonomische Analyse



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

1 Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einem Gegenstand aus einem ökonomischen Themenkreis, der in erster Annäherung mit dem Begriffspaar "öffentlicher Sektor" und "Schifffahrt" umrissen werden kann. Ökonomische Bezüge und Wechselwirkungen zwischen den Staatsfinanzen und der Seefahrt in allen ihren Formen sind kein Thema erst unserer Tage. Zum Beweis dieser Behauptung bedarf es noch nicht einmal des marinehistorischen Hinweises auf die *militärische* Komponente des genannten Begriffspaares, also etwa auf die viel untersuchten Interdependenzen zwischen dem maritimen Wettrüsten zu Zeiten Kaiser Wilhelms II. und den Finanzen des Deutschen Reiches von 1871,¹ denen das deutsche Steuersystem die Einführung einer Reihe teilweise sehr langlebiger spezieller Konsumsteuern „verdankte“ und die von modernen Autoren gern auf die Begriffe „Schaumweinsteuer“ und „Scapa Flow“ reduziert² werden.³ Vielmehr liefern die Wirtschaftsgeschichte und die Schifffahrtsgeschichte gleichermaßen zahlreiche Beispiele dafür, daß auch die *Handelsschifffahrt* schon in früheren Jahrhunderten Gegenstand finanzpolitischer Erwägungen und Maßnahmen des Staates und Adressat staatlicher „Beihilfen“ gewesen ist, sei es nun zu Zeiten des Merkantilismus (Navigationsakte) oder sei es gar in der römischen Antike. Der Verfasser einer vor hundert Jahren erschienenen Dissertation über „Die deutschen Dampfersubventionen“ führt hierzu aus:

„Die Seeschifffahrt ist von jeher als das wichtigste Instrument des Außenhandels erkannt und geschätzt worden. Deswegen sind auch Seeschiffahrts- und äußere Handelspolitik stets Hand in Hand gegangen, deswegen haben alle Kulturstaaen, soweit sie als Küstenländer hierbei überhaupt in Frage kamen, ihre Seeschifffahrt von jeher durch staatliche Maßnahmen zu fördern gesucht. Schon im römischen Kaiserreich erhielten die privaten Handelsgesellschaften, die *societates publicanorum*, die hauptsächlich Großhandel zur See

1 Vgl. hierzu etwa Witt, P.-C. (1972).

2 Vgl. etwa Bund der Steuerzahler (1980), S. 45: „Die Flotte von Kaiser Wilhelm ist längst versenkt ...; die [Schaumwein-] Steuer zu ihrer Finanzierung besteht immer noch.“

3 Die Reichsverfassung von 1871 hatte die Kompetenzen für sog. direkte Steuern den Bundesstaaten zugeordnet, so daß das Reich zur Bestreitung der Ausgaben für die Marine auf die Matrikularbeiträge der Staaten, auf die Überschüsse der Post- und Telegraphenverwaltung und eben auf die Erhöhung bestehender bzw. die Schaffung neuer „Verbrauch- und Verkehrssteuern“ angewiesen war. Die Reichsschaumweinsteuer wurde 1902 zur Finanzierung der Flottenvermehrung eingeführt. In der Bucht von Scapa Flow (Orkney-Inseln) kam es im Juni 1919 zur Selbstversenkung des dort nach dem Waffenstillstand von 1918 internierten Kerns der ehemaligen Kaiserlich deutschen Flotte, als die Deutschland zur Unterzeichnung des Versailler Vertrages gesetzte Frist abgelaufen war und dem Befehlshaber der internierten deutschen Schiffe keine neueren Nachrichten vorlagen.

betrieben, vom Staate häufig in Gestalt von Holz Unterstützungen für den Schiffbau und dadurch mittelbar für die Belebung der Seeschifffahrt.“⁴

Und in den erstmals 1763/67 erschienenen dreibändigen „Grundsätzen der Polizey, Handlung und Finanz“ des österreichischen „Spätkameralisten“ Joseph v. Sonnenfels beispielsweise, die über Jahrzehnte hinweg bis ca. 1848 in Österreich eine Art „offizielles Lehrbuch“ darstellten, heißt es im Kapitel „Von der Wasserfracht“:

„Die Menge der gemeineren Seeleute zu vergrößern, muß man diese Beschäftigung für das gemeine Volk, durch einen zusagenden Sold, and andere eingeräumte Vortheile anlockend machen, auch alles dasjenige entfernen, was von einem so gefährvollen Stande abhalten kann. Es wird eine Ermunterung zum Seedienste geben, wenn diejenigen, die sich demselben auch auf Privatschiffen widmen, von der Rekrutierung ausgenommen, wenn sie während ihrer Fracht von Abgaben befreyet werden, wenn für alte, zum Dienste nicht mehr fähige Seeleute Versorgungshäuser angelegt; wenn die Kinder der Seeleute, mit einigem Vorzuge, in Waisenhäuser aufgenommen; und endlich den Wittwen der Seeleute, die etwan [sic] 10 Jahre gedienet, und im Dienste gestorben sind, Gnadengehalte versichert werden.“⁵

Konzept und Praxis staatlicher (direkter und indirekter) Zuschüsse für den Bau und auch für den Betrieb von Handelsschiffen in der jüngeren maritimen Geschichte sind vor allem mit dem Aufkommen des Dampfschiffes verbunden. Maßgeblichen Einfluß hatten zunächst namentlich drei Faktoren: (a) die Idee des Einsatzes von Handelsschiffen als „Hilfskreuzer“ in Kriegszeiten, (b) der Wunsch nach Sicherung regelmäßiger und zuverlässiger Schiffsverbindungen und schneller Postbeförderung zwischen den Mutterländern und ihren expandierenden überseeischen Besitzungen und schließlich (c) seit der Wende des 20. Jahrhunderts der „Kampf“ um das „Blaue Band“ für die schnellste Nordatlantik-Überquerung.

(a) Unter dem Einfluß der Probleme mit dem Chartern geeigneter Handelsschiffe während des Krimkrieges (1854/56) und der Erfahrungen während des amerikanischen Sezessionskrieges (1861/65) mit der Sperrung der konföderierten Küsten und Häfen durch Blockadeschiffe seitens der Union und mit dem Einsatz speziell für diese Zwecke gebauter schneller Dampfschiffe als „Blockadebrecher“ (blockade runners) seitens der Konföderierten (und risikofreudiger und renditehungriger (britischer) Investoren⁶) kam es stellte man, zunächst vor allem

4 Jaensch, G. (1907), S. 6.

5 Hier zitiert nach der 6. Auflage; Sonnenfels, J.[v.] (1798), S. 370 [Hervorhebung durch den Autor].

6 Hierzu N Still, Jr., W. (1997), S. 58 ff. sowie insbes. S. 19: „Soon special British firms organized companies for maritime trade through blockade-running. Even special ships

in Rußland und Großbritannien, zu Überlegungen darüber an, ob es nicht im Interesse des Staates liege, in Friedenszeiten Einfluß auf die Anschaffungs- und Baupolitik der nationalen Reedereien zu nehmen und diese dafür durch staatliche Finanzierungshilfen bzw. eine staatliche Beteiligung an den Baukosten zu „entgelten“, um im Konfliktfall geeignete Truppentransporter, Versorger und „Handelsstörkreuzer“ zur Verfügung zu haben. Das im Krieg unter militärischer Führung eingesetzte armierte Handelsschiff als „auxiliary cruiser“ trat an die Stelle der Jahrhunderte lang betriebenen „staatlich lizenzierten Seeräuberei“, der „Kaperei“ durch Private im Auftrag und ausgestattet mit dem „Kaperbrief“ einer kriegsführenden Macht.⁷ Im Zuge der russisch- englischen Rivalitäten im Zusammenhang mit dem russisch-türkischen Krieg (1877/78) und Afghanistan (1877/78 und 1884/84) kam es nach entsprechenden Vorstößen des russischen Marineministers Admiral Lissivski (1877 ff.)⁸ in England zu ersten entsprechenden Subventionsarrangements mit der White Star Line und anderen Reedereien,⁹ einer Praxis, die dann bis 1914 einen Höhepunkt fand in sehr substantiellen Zuschüssen zum Bau und Betrieb zweier neuer, prestigeträchtiger Schnelldamp-

were built for the purpose: low, speedy, with powerful engines fuelled by the best coal which made little smoke; they soon yielded handsome profits. *It was calculated that one such ship, which was lost only after eight trips, nevertheless yielded a profit of 700 per cent!*“ (Hervorhebung durch den Autor).

- 7 Die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 bereitete der Praxis der Kaperei („guerre de course“) ein Ende. Später legte die Haager Friedenskonferenz von 1907 fest, daß die für den Kriegsfall als Hilfskreuzer vorgesehenen Handelsschiffe von den Seemächten aufzulisten seien.
- 8 Die Initiativen des Admirals Lissivski führten 1878/79 schließlich zu einer international einzigartigen Lösung, der sog. „Russischen Freiwilligen Flotte“, einem durch private Spenden der Bevölkerung finanzierten, unter der Oberaufsicht des russischen Marineministers stehenden Bestand an Handelsschiffen, der gezielt für den Einsatz als Transporter, Versorger und Hilfskreuzer in Kriegszeiten vorgesehen war. Ausführlich hierzu Gomm, B. (1996), S. 102 ff.
- 9 „Prior to the „Russian war scare“, the Admiralty had seen no particular merit in converting suitable commercial passenger vessels for use as auxiliary cruisers in times of national emergency. Having been compelled to pay a high price to hire ships on this occasion [russischer Einmarsch in Afghanistan 1885; Anmerkung des Autors], many shipping companies were thereafter paid annual subsidies in return for agreeing to make their ships available whenever needed. An AMC [= Armed Merchant Cruiser; Anmerkung des Autors] register was compiled which listed all such vessels and by 1888 there were already twenty-seven liners earmarked for emergency service, among them the express units of the Cunard White Star fleets as well as the latest ships to join the P&O [Peninsula & Oriental Steam Navigation Company; Anmerkung des Autors], Anchor and Inman Lines.“ Williams, D. (1989), S. 28. Die ersten von vornherein auch für den Einsatz als Hilfskreuzer vorgesehenen britischen Passagierschiffe waren die 1889 von Stapel gelaufenen „Majestic“ und „Teutonic“ der White Star Line; vgl. Schmalenbach, P. (1977), S. 11.

fer¹⁰ der Cunard-Reederei,¹¹ der berühmten „Lusitania“ und ihrer nicht minder berühmten Schwester „Mauretania“, die dann zwanzig Jahre lang (1909-1929) das „Blaue Band“ besaß, bis die „Bremen“ ihr den Ruhm des schnellsten Schiffes ablief.

Vergleichbare Aktivitäten sind dann in den 1890er Jahren auch in den USA zu beobachten,¹² und auch in Deutschland nahm die (Reichs-) Regierung frühzeitig Kontakt mit den beiden führenden deutschen Reedereien, der Hapag und dem Norddeutschen Lloyd, auf und beschrieb ihre Wünsche hinsichtlich der Eigenschaften und Einrichtungen künftiger, auch als „Hilfskreuzer“ verwendbarer Schnelldampfer. Bemerkenswerterweise erklärten damals die beiden Reedereien sich bereit, diese Wünsche „aus freien Stücken“ und auf eigene Kosten zu erfüllen, soweit ihre wirtschaftlichen Interessen dies zuließen.¹³

10 Bis 1914 herrschte allgemein die Vorstellung, gerade die schnellaufenden Passagierdampfer seien für einen Einsatz als Hilfskreuzer geeignet. In England war dies insofern durchaus gerechtfertigt, als dort „auxiliary cruisers“ als Ersatz für nicht in ausreichender Zahl vorhandene Kreuzer dem Handelsschutz dienen sollten. Freilich dürfte der explizite Hinweis auf eine geplante Kriegsverwendung der staatlich geförderten Schnelldampfer als Hilfskreuzer auch als gezielte „Rechtfertigung“ einer aus anderen (z.B. Prestige-) Gründen gewollten staatlichen Unterstützung der Handelsschifffahrt gedient haben. Das Konzept des Einsatzes von Schnelldampfern als Hilfskreuzer wurde von der deutschen Marine zunächst übernommen, obwohl die Funktion eines Hilfskreuzers hier eher in der Störung des gegnerischen Handels als „Handelsstörkreuzer“ liegen sollte. Nach Kriegsausbruch ging Deutschland dann aber sehr schnell zur ausschließlichen Verwendung „unscheinbarer“ und langsam laufender Frachtschiffe mit wesentlich geringerem Kohleverbrauch als Hilfskreuzer über. Vgl. den Artikel „Hilfskreuzer“ in: Witthoeft, H. J. (1977), S. 131 f.

11 Ausschlaggebend für die Bewilligung eines Darlehens von 2,5 Mio. £ sowie jährlicher Subventionen von 150.000 £ war die drohende Gefahr einer Übernahme von Cunard durch den Trust „International Mercantile Marine Company (IMM)“ des amerikanischen Magnaten J. Piermont Morgan, der unter seinem Dach bereits nahezu alle großen Atlantikreedereien vereinigte, darunter auch die englische White Star Line. Vgl. hierzu Strouse, J. (1999), S. 457 ff.

12 „During the 1890s the Navy's preoccupation with commerce raiding led to an interest in the employment of big, fast passenger steamers as auxiliary cruisers in time of war. In 1891 Congress was persuaded to authorize the use of mail contracts to stimulate the construction of vessels incorporating features that would facilitate their conversion into warships, and by 1898 more than twenty such subsidized U.S. steamers were in commercial service.“ Alden, J.D. (1989), S. 123.

13 Schmalenbach, P. (1977), S. 11. Zu den entsprechenden Versuchen einer Einflußnahme seitens der deutschen Marineleitung vor dem Zweiten Weltkrieg vgl. Kiekel, S. (2009).

(b) Subventionscharakter hatten schließlich auch die früh einsetzenden¹⁴ und weit verbreiteten staatlichen Zahlungen für bestimmte Schiffsverbindungen; je nach Ausgestaltung und Höhe handelte es sich um eine Mischung aus Entgelt und verdeckter Subvention.¹⁵ Auch im deutschen Kaiserreich kam es zu derartigen Zahlungen,¹⁶ vor allem für Linien in die überseeischen „Schutzgebiete“ und Kolonien sowie für die Beförderung von Post („Reichspostdampfer“).¹⁷ Freilich erwogen unmittelbar vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges deutsche Reeder die Kündigung der Subventionsverträge für die Dienste nach Afrika und Ostasien, „da die wirtschaftliche Blüte die Kündigung gestattet[e] und die Reeder Fahrplan und Tarife selbst bestimmen woll[t]en.“¹⁸

(c) Der Wettlauf um das „Blaue Band“ schließlich entwickelte sich vor allem in den ersten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts mehr und mehr zu einer Frage des nationalen Prestiges. Um so erstaunlicher nimmt es sich aus, daß ausgerechnet die beiden deutschen Schnelldampfer „Bremen“ und „Europa“, die nach ihren Rekordfahrten von 1929/30 als Symbole der Lebenskraft der unter den drückenden Folgen von Krieg, Inflation und Reparationen ächzenden jungen deutschen Republik bejubelt wurden, ohne staatliche Zuschüsse finanziert worden waren, ganz im Gegensatz zu ihren englischen, italienischen und französischen Vorgängern und Nachfolgern im Besitz der begehrten Geschwindigkeits-Trophäe. Bereits im Jahre 1909 hatte Bernhard Huldermann, der damalige Generalsekretär der Hamburg-Amerika Linie (und spätere Biograph Albert Ballins), in einer im Auftrag seiner Reederei und des Vereins Hamburger Reeder erstellten Studie zur Subventionierung der ausländischen Handelsflotten nicht nur das Ausmaß der Staatssubventionen demonstriert und den „falschen erzieherischen Einfluß“ beklagt, „den das Subventionssystem dadurch ausübt, daß es den Sub-

14 Einen ersten Überblick liefert etwa van Osten, F.C. (1972), passim.

15 Vgl. für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg Köhn, U. (1930), S. 175 f.

16 Es verdient festgehalten zu werden, daß ein frühes Projekt subventionierter Dampferlinien um 1872 am Widerstand der (Bremer) Wirtschaft scheiterte: „Die liberale Bremer Kaufmannschaft und ihr voran die Bremer Handelskammer sprachen sich entschieden gegen das „Gefährliche des Projektes“ aus, das ihrer Meinung nach in der Abkehr von „gesunden wirtschaftlichen und handelspolitischen Grundsätzen“ liege. Vielmehr sei man für Konkurrenz, anstatt daß einzelne Geschäftsleute auf Kosten der Steuerzahler begünstigt werden sollten. Unterzeichnet war ein Schreiben dieses Wortlauts von Hermann Heinrich Meier, dem Präses der Bremer Handelskammer und dem Gründer des Norddeutschen Lloyd, eben demselben Mann, der einige Jahre später die Reichspostdampfersubvention für sein Unternehmen erhalten sollte.“ Reinke-Kunze, C. (1994), S. 21, ferner S. 24.

17 Vgl. hierzu Reinke-Kunze, C. (1993), passim; Kludas, A. (1988), S. 20 ff., 55, 166 ff., 184.

18 Schmalenbach, P. (1977), S. 14.

ventionsempfänger zum Staatspensionär macht und ihn der Mühe überhebt, aus eigener Kraft sein Brot zu verdienen,¹⁹ sondern zugleich sehr hellsichtig die treibenden Kräfte der beobachteten zunehmenden Subventionierung der Seeschifffahrt angeprangert:

„.... daß immer mehr Staaten dem Subventionsprinzip sich ergeben, hat seine besonderen Gründe. Es spricht da zunächst die nationale Eitelkeit mit, die die Landesflagge auf dem Weltmeer vertreten sehen möchte, und Hand in Hand damit gehen fast immer persönliche, geschäftliche Motive. Man wird bei den meisten Subventionsgesetzen, wenn man hinter die Kulissen zu sehen vermag, dort geschäftliche Interessen am Werke finden. Das ist der Hauptgrund für die fortschreitende Ausbreitung des Subventionsprinzips und sein Übergreifen selbst auf die kleinen und kleinsten Staaten. Es ist auch der Grund, weshalb der Kampf gegen jenes Prinzip so schwer ist.“²⁰

Das waren bemerkenswerte Worte einer Subventionskritik aus Kreisen der deutschen Seeschifffahrt vor hundert Jahren, und nicht minder bemerkenswert nimmt sich für den heutigen Leser der Festschrift des Verbandes Deutscher Reeder aus dem Jahre 1957 die Passage über die deutsche Handelsschifffahrt zur Zeit der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre aus:

„Im Gegensatz zu anderen Flotten hatte die deutsche Flotte auch stets in einer festen Relation zum heimischen Außenhandel und zur eigenen Bevölkerung gestanden. Vor allem hatte sie sich nicht wie andere aus einem unerschöpflichen Steuersäckel genährt, sondern lieber private Schulden vorgezogen, als staatliche Subventionen in Anspruch zu nehmen. Schließlich ist sie auch nicht im Treibhaus eines handels- und schifffahrtspolitischen Protektionismus, sondern in der frischen Zugluft des internationalen Konkurrenzkampfes groß geworden und hat sich dann noch zum freien und fairen Wettbewerb bekannt, als die Krise eine Art Kriegszustand im internationalen Wirtschaftsverkehr heraufbeschwor.“²¹

19 Huldermann, B. (1909), S. 40.

20 Ebenda.

21 Maack, H. (1957), S. 71. Hervorhebung durch den Autor. Vgl. auch Köhn, U. (1930), S. 174 f., Müller, O. (1930), S. 203, u. Brünner, M.A.R. (1930), S. 214 f. u. S. 222 f. Wohl aber gab es in den 20er Jahren in Deutschland staatliche Entschädigungsleistungen für durch den Krieg verlorengegangene Schiffe (Reedereientschädigungsgesetz von 1921) sowie zinsverbilligte Kredite für Werften aus Mitteln der „produktiven Erwerbslosenfürsorge“. Noch im Frühjahr 1932, bei den Feiern zum 75jährigen Bestehen des Norddeutschen Lloyd, hob der Festredner hervor, daß der Lloyd in Konkurrenz mit ausländischen Schifffahrtsgesellschaften stehe, „die stark mit Subventionen arbeiteten, während die deutschen Gesellschaften stets Wert darauf gelegt hätten, sich ihre Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit unter Verzicht auf staatliche Subventionen soweit wie möglich zu bewahren.“ Bericht der „Weser-Zeitung“ vom 20.2.1932, zit. nach Thiel, R. (2004), S. 202. Wenige Monate später waren dann Norddeutscher Lloyd und Hapag unter dem Einfluß von Bankenzusammenbrüchen, sinkenden Frachtraten und Abwertung des englischen Pfundes auf Unterstützungen des Staates angewiesen, der eigens einen Reichstreuhänder („Reichskommissar Schifffahrt“) einsetzte. Vgl. zu dieser Entwicklung

Die vorliegende Arbeit behandelt eine sich äußerlich lediglich als spezifische Technik der Besteuerung der Seeschifffahrt ausnehmende steuerliche Regelung der Seeschifffahrt, die Tonnagesteuer, die erstmals 1975 in Griechenland, 1996 in den Niederlanden und in der Folge sehr bald in zahlreichen weiteren Staaten eingeführt wurde und die schließlich 1999 auch von der Bundesrepublik Deutschland übernommen wurde, wo sie an die Stelle einer bis dato vorwiegend in Form von Sonderabschreibungen und Steuersatzermäßigungen auf Schifffahrtseinkünfte gekleideten steuerlichen Förderung der Seeschifffahrt trat.

Der deutschen Tonnagesteuer gem. § 5a EStG ist in der relativ kurzen Zeit seit ihrer Einführung mittlerweile eine nicht geringe Zahl an Aufsätzen gewidmet worden. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um Abhandlungen steuerrechtlicher Natur, die sich mit spezifischen Aspekten der mittlerweile nicht ganz unkomplizierten Rechtsmaterie befassen. Hinzu kommen allgemeinere Artikel in schifffahrtspolitischen Fachzeitschriften und in Zeitschriften für Kapitalanleger. Bemerkenswert an den vorhandenen Publikationen zur Tonnagesteuer ist der Tenor der normativen Aussagen – soweit überhaupt über die bloße Darstellung der steuerlichen Regelung und über die Erörterung strittiger Auslegungsfragen hinaus überhaupt Bewertungen vorgenommen werden: Den Einen ist sie in erster Linie eine Maßnahme der Steuervereinfachung, von der vornehmlich die Finanzverwaltung profitiere. Andere heben das, so heißt es, nur durch diese Steuerregelung gesicherte Ziel der Sicherung eines „angemessenen“ bzw. „notwendigen“ Schiffsbestandes unter deutscher Flagge und entsprechender Arbeitsplätze für deutsche Arbeitnehmer hervor. Eine dritte Gruppe schließlich sieht die Regelung vornehmlich als erfreulichen Garanten überdurchschnittlich hoher Renditen für Kapitalanlagen im Bereich der Schiffsfinanzierung. Wohl eigentlich erst dadurch, daß im Verlauf der Diskussionen um mögliche Wege der Vereinfachung der deutschen Einkommensteuer und im Zusammenhang damit um den Abbau von „überflüssigen“ „Steuervergünstigungen“ während des letzten Bundestagswahlkampfes Streichlisten präsentiert wurden und auf diesen Listen auch die Tonnagesteuer zu finden war, wurde die Existenz dieser steuerlichen Spezialnorm einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Deutlichere Kritik an der Regelung²² wurde aber wohl erst im Jahre 2006 laut, als der Bundesrech-

in der deutschen Seeschifffahrt ab 1930 Kiekel, S. (2009); für England 1919-1939 vgl. etwa Burrell, D. (1994), S. 168 ff. Vgl. ferner die detaillierte Darstellung der zeitgenössischen Seeschifffahrts-Subventionierung in den Schifffahrtsstaaten der Welt bei Greve (1903).

22 Sieht man einmal ab von der zornigen Randbemerkung eines namhaften Kommentators des Einkommensteuergesetzes, gemäß dem der (gleichzeitig mit der Tonnagesteuer eingeführte) Lohnsteuereinkommen gem. § 41a Abs. 4 EStG ein „völlig unakzeptables Lobby-Gesetz [ist], bei dem sich die Feder des Kommentators einer Kommentierung verweigert“; Drenseck in Schmidt (2007), Rz. 3. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich

nungshof das Ergebnis einer Art Nutzen-Kosten-Analyse zur Tonnagesteuer vorlegte und der steuerlichen Regelung vorwarf, ihren erklärten wirtschaftspolitischen Zweck nicht zu erreichen.

Eine umfassende steuerwissenschaftliche Analyse und Bewertung der Tonnagesteuer mit den Instrumenten der Steuertheorie und anhand der Kriterien normativer Wirtschaftstheorie gibt es im deutschen Schrifttum bis heute nicht.²³ Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit die Tonnagesteuer aus ökonomischer Perspektive untersucht. Die dabei zugrunde zu legende Vorgehensweise wird im wesentlichen durch zwei Grundsatzfragen vorgezeichnet, die sich im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung zunächst bei jeder staatlichen Intervention stellen, und zwar (i.), ob eine Subventionierung ökonomisch überhaupt gerechtfertigt werden kann und – wenn Frage (i.) bejaht wird bzw. wenn eine Förderung als politische Vorgabe akzeptiert wird – (ii.) wie eine Subventionierung auf instrumenteller Ebene ausgestaltet sein sollte, um ein vorgegebenes Ziel bestmöglich – d.h. bei möglichst „hohem Zielerreichungsgrad“ und zugleich möglichst gering ausgeprägten unerwünschten Begleiterscheinungen – zu verwirklichen. Der Aufbau des nachfolgend in Abbildung 1.1 dargestellten „Ablaufschemas der Subventionskontrolle“ basiert im Kern auf diesen beiden „Grundsatzfragen“. Dieses Schema dient – in seinen Grundzügen – als „Richtschnur“ für den Aufbau dieser Arbeit.

Der im Rahmen dieses Schemas als „allokative Subventionskontrolle“ bezeichnete (erste) Schritt befaßt sich mit der oben unter (i.) skizzierten Grundsatzfrage, ob eine Subventionierung der Seeschifffahrt in einer marktwirtschaftlichen Ordnung aus ökonomischer Sicht legitimiert werden kann. Dieser Frage wird in Kapitel 2 dieser Arbeit nachgegangen; im Hinblick auf den für die Beantwortung dieser Frage erforderlichen Referenzmaßstab wird auf die Theorie des allokativen Marktversagens abgestellt, die – nachdem die gebräuchlichsten Subventionsabgrenzungen vorgestellt wurden – zunächst auf allgemeiner Ebene skizziert wird. Sofern ein „Marktmangel“ im Sinne dieses Ansatzes vorliegt, ist ein Staatseingriff allerdings noch nicht hinreichend begründet. Dies wäre nur dann der Fall, wenn davon auszugehen ist, daß mittels Subventionen eine allokative Verbesserung herbeigeführt werden kann. Ansonsten bestünde die Gefahr eines sogenannten Staatsversagens und es wäre „besser“, den Einsatz von Subventionen zu unterlassen. Bei der Entscheidung über die Gewährung von Subventionen sind daher stets mögliche Fehlentwicklungen („Subventionskritik“) einzubeziehen. Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Ausführungen werden in einem nächsten Schritt die wesentlichen Argumente, die zwecks Rechtferti-

auf die Tonnagesteuer und behandelt den „ergänzenden“ Lohnsteuereinkommen am Rande.

23 Auch die beiden jüngst erschienenen rechtswissenschaftlichen Dissertationen von Runtemund, V. (2007) und Hilger, T. (2007) erschöpfen sich in der Darstellung der rechtlichen Regelung.

Abbildung 1.1: Ablaufschema der Subventionskontrolle

Stanley Surrey geprägte Konzept der „Tax Expenditures“ sowie die im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre allgemein akzeptierten Besteuerungsgrundsätze der „Effizienz“, „Einfachheit“, „Transparenz“ und der „Gleichmäßigkeit“. Die in diesem Kapitel generierten Aussagen bilden eine wesentliche Grundlage für die spätere Bewertung der Tonnagesteuer (Kapitel 8 – „operative Subventionskontrolle“).

Der „instrumentellen“ und der „operativen“ Subventionskontrolle „zuschengeschaltet“ ist die umfassende Darstellung der Tonnagesteuer. Losgelöst von der deutschen Regelung wird in Kapitel 4 zunächst auf das allgemeine Grundkonzept und die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden „Grundmodelle“ – des sogenannten niederländischen und des norwegischen Modells – eingegangen. Hierauf aufbauend werden die Tonnagesteuerregelungen von sechs ausgewählten Ländern in tabellarischer Form skizziert.

Anknüpfend an die im vierten Kapitel vorgenommene grundlegende Beschreibung des Tonnagesteuerkonzepts beschäftigen sich die Kapitel 5 und 6 mit dem Entstehungshintergrund, dem Werdegang und der Detail-Ausgestaltung der deutschen Regelung. Auf die Ausführungen beider Kapitel wird im Rahmen des Kapitel 8 rekurriert, d.h. die Kapitel 5 und 6 sind auch als notwendige Vorarbeiten für die anschließende Bewertung der deutschen Tonnagesteuer zu verstehen.

Dies gilt auch für das Kapitel 7, in welchem der Subventionscharakter der Regelung erörtert wird. Der Kern dieses Kapitels besteht darin, die mit der Tonnagesteuer verbundenen Steuermindereinnahmen annäherungsweise zu quantifizieren. Diese fiskalischen Kosten der Maßnahme sind für die im sich anschließenden Kapitel vorgenommene Bewertung insofern relevant, als es hier u.a. darum geht, etwaige Vor- und Nachteile der Tonnagesteuer gegeneinander abzuwägen.

In dem den Hauptteil dieser Arbeit abschließenden Kapitel 8 wird im Rahmen einer „operativen Subventionskontrolle“ der letzte Schritt im oben skizzierten Ablaufschema vollzogen. Hierbei wird zwei wesentlichen Fragen nachgegangen, und zwar zum einen, inwieweit die mit der deutschen Tonnagesteuer verfolgten Ziele erreicht wurden bzw. inwieweit die Ausgestaltung der Regelung geeignet erscheint, diese Ziele zu erreichen („Effektivitätskontrolle“). Zum anderen wird in diesem Kapitel untersucht, wie die Regelung im Lichte der in Kapitel 3 definierten Kriterien „guter“ Besteuerung zu bewerten ist.