

## **Unterrichtung**

durch die Bundesregierung

### **Bericht zur Unterrichtung der Bundesregierung über die Erfahrungen mit § 7 des Flaggenrechtsgesetzes**

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>A. Auftrag des Deutschen Bundestages</b> .....	2
<b>B. Zusammenfassung</b> .....	2
<b>C. Grundlagen</b> .....	3
<b>D. Erfahrungsberichte</b> .....	3
I. Maritime Ausbildung.....	3
1. Schiffsmechaniker .....	3
2. Nautische Offiziersassistenten.....	3
3. Technische Offiziersassistenten.....	4
II. „Stiftung Schifffahrtsstandort Deutschland“ .....	4
1. Aufbau der Stiftung .....	5
2. Entwicklung der Ablösebeiträge.....	6
3. Verwendung der Mittel.....	7
III. Deutsche Handelsflotte.....	10
1. Entwicklung des Schiffsbestandes im Berichtszeitraum .....	11
2. Ausflaggungen.....	11
<b>E. Verwaltungsgerichtsverfahren</b> .....	12
<b>F. Verbesserungsvorschläge</b> .....	12
<b>G. Ausblick</b> .....	13

## A. Auftrag des Deutschen Bundestages

Die am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen §§ 7 und 7a des Flaggenrechtsgesetzes (FlaggRG) regeln das Ausflaggen von Schiffen, die in einem deutschen Seeschiffsregister eingetragen sind. Sowohl Reeder oder Ausrüster, die verpflichtet sind, die Bundesflagge zu führen, als auch solche Reeder oder Ausrüster, die auf Antrag berechtigt sind, die Bundesflagge zu führen, können unter bestimmten Voraussetzungen das vorübergehende Führen einer anderen Nationalflagge beantragen (Ausflaggung).

Mit der Novelle des FlaggRG sollte die Möglichkeit der Ausflaggung in einen Staat, der seine in technischen, sozialen und verwaltungsmäßigen Angelegenheiten bestehenden Verpflichtungen als Flaggenstaat nach Maßgabe internationalen Rechts erfüllt, erhalten bleiben. Allerdings sollen die Nachteile kompensiert werden, die dem maritimen Standort durch den Verlust von Schifffahrts-Know-how in Form von hoch qualifizierten Seeleuten aufgrund der Ausflaggung von Seeschiffen entstehen. Die Ausflaggung wird nach § 7 FlaggRG nur genehmigt, wenn dafür ein Ausgleich durch den begünstigten Reeder geleistet wird. Der Ausgleich besteht in erster Linie in der Aufrechterhaltung der ausgeflaggten Schiffe als Ausbildungsplatz (Primärverpflichtung). Ausnahmsweise kann statt des Unterhaltes eines Ausbildungsplatzes ein dem entsprechender Ablösebetrag gezahlt werden (Sekundärverpflichtung).

Mit Vorlage dieses Berichtes kommt die Bundesregierung dem gesetzlichen Auftrag gemäß § 24 FlaggRG nach, dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2016 über die Erfahrungen bei der Anwendung des § 7 FlaggRG in der durch das Gesetz zur Änderung des FlaggRG und der Schiffsregisterordnung vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2792) erlassenen Fassung zu berichten.

## B. Zusammenfassung

- Die deutsche Handelsflotte ist seit 2012 erstmals seit Jahrzehnten geschrumpft. Im Zeitraum 1. Januar 2013 bis 31. Juli 2016 hat sich die Anzahl der Schiffe der gesamten deutschen Handelsflotte um rd. 20 % verringert.
- Die Anzahl der Schiffe unter deutscher Flagge hat sich in dem Zeitraum in gleichem Umfang reduziert.
- Im Berichtszeitraum 2013 bis 2015 waren 6 bis 8 % der Ausflaggungsanträge mit der Erbringung der Primärverpflichtung verbunden (Ausbildung). Im gleichen Zeitraum wurden insgesamt rund 67 Mio. Euro von deutschen Reedern an Ablösebeträgen gezahlt (Sekundärverpflichtung).
- Die mit der Neuregelung verbundenen höheren Kosten (sowohl durch die Ablösebeträge als auch durch die höheren Ausflaggungsgebühren) sind anscheinend kein Grund, auf die Ausflaggung zu verzichten. Die Ausflaggungsquote blieb im Berichtszeitraum 2013 bis 2015 mit 87 bis 88 % der gesamten deutschen Handelsflotte unverändert.
- In den Jahren 2013 bis 2015 wurden insgesamt 517 Ausbildungsverträge zum Schiffsmechaniker abgeschlossen.
- Die Anzahl der ausbildenden Reedereien sank im Berichtszeitraum 2013 bis 2015 von 81 auf 55.
- Die „Stiftung Schifffahrtstandort Deutschland“ hat in den Jahren 2013 bis 2015 rund 54 Mio. Euro ausgezahlt und damit Ausbildung, Qualifizierung und Fortbildung unterstützt.
- Die administrative Abwicklung der neuen Regelung funktioniert ohne größere Schwierigkeiten, ist jedoch mit einem höheren Verwaltungsaufwand beim Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie verbunden. Einzelne Vorschläge zur Verbesserung, die ggf. bei einer Änderung des § 7 des Flaggenrechtsgesetzes aufgegriffen werden könnten, sind am Schluss des Berichtes aufgeführt (F.).
- Die Bundesregierung hat im Jahr 2016 die deutsche Flagge europäisch wettbewerbsfähig gestaltet. Das ist ein starkes Signal, auch für die maritime Ausbildung. Die Reeder haben erklärt, unter den verbesserten Rahmenbedingungen das Know-how der einheimischen Seeleute für den Standort Deutschland zu sichern. Von einer starken deutschen Flagge erwartet die Bundesregierung positive Effekte für den gesamten Schifffahrtsstandort.

## C. Grundlagen

Eine wichtige Grundlage für die Erstellung des Berichtes war der Beitrag des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), das für die Ausfluggungsverfahren zuständig ist.

Der Bericht verwendet die statistischen Daten des BSH zur deutschen Handelsflotte und zur „Stiftung Schifffahrtsstandort Deutschland“. Des Weiteren werden Zahlenangaben aus den Jahresberichten der Berufsbildungsstelle Seeschifffahrt e.V. eingesetzt.

Berichtszeitraum ist grundsätzlich vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2015. Die Daten der Jahre 2013 bis 2015 geben den Stand zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres wieder. Liegen aktuelle Zahlen vor, werden diese zusätzlich genannt.

## D. Erfahrungsberichte

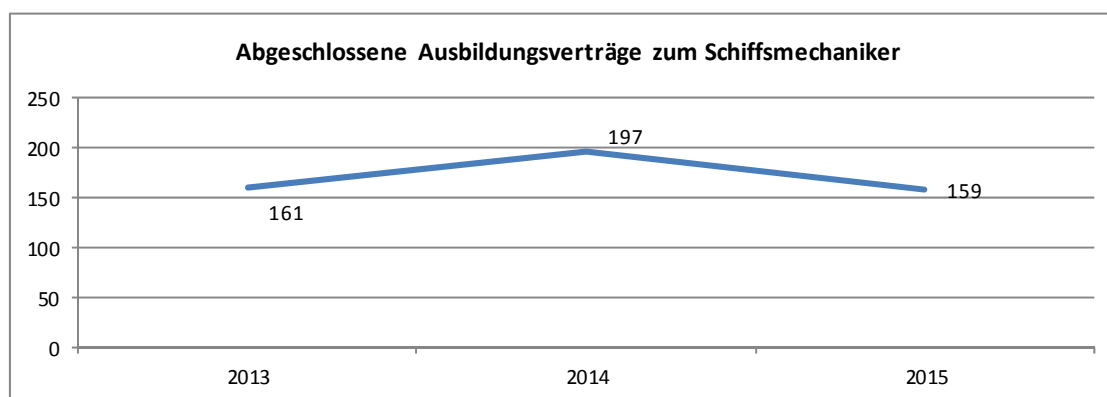
### I. Maritime Ausbildung

Seemännisches Know-how ist zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Schifffahrtsunternehmen und der Zukunftsfähigkeit des maritimen Wirtschaftsstandortes Deutschland unverzichtbar. Seeleute werden gebraucht, um das maritime Cluster zu erhalten, zu stärken und in Zukunft auszubauen.

Die Bundesregierung hat die Ausbildungsplatzförderung in der Seeschifffahrt ab dem Jahr 2016 mit deutlich aufgestockten Förderbeträgen ausgestattet.

#### 1. Schiffsmechaniker<sup>1</sup>

Bei der Ausbildung zum Schiffsmechaniker handelt es sich um einen dualen Ausbildungsberuf in der Seefahrt. Die Ausbildung dauert 3 Jahre. Der praktische Teil wird auf den für die Ausbildung anerkannten Schiffen vermittelt, der theoretische Teil erfolgt in den Berufsschulen in Lübeck-Travemünde, Rostock und Elmfleth.



Die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge zum Schiffsmechaniker hat sich im Berichtszeitraum uneinheitlich entwickelt. Durch die Änderung der Schiffsbesetzungsverordnung ist ab 1. Juli 2016 der verpflichtende Einsatz von Schiffsmechanikern auf Schiffen unter deutscher Flagge entfallen.

Überwiegend wird deutsches Personal an Bord als Kapitän und in der nautischen und technischen Leitung eingesetzt, in den Mannschaftsdienstgraden nur vereinzelt. Etwa 83 % der jungen Menschen, die eine Ausbildung zum Schiffsmechaniker erfolgreich abgeschlossen haben, planen eine Weiterbildung als nautischer oder technischer Schiffsoffizier.

#### 2. Nautische Offiziersassistenten<sup>2</sup>

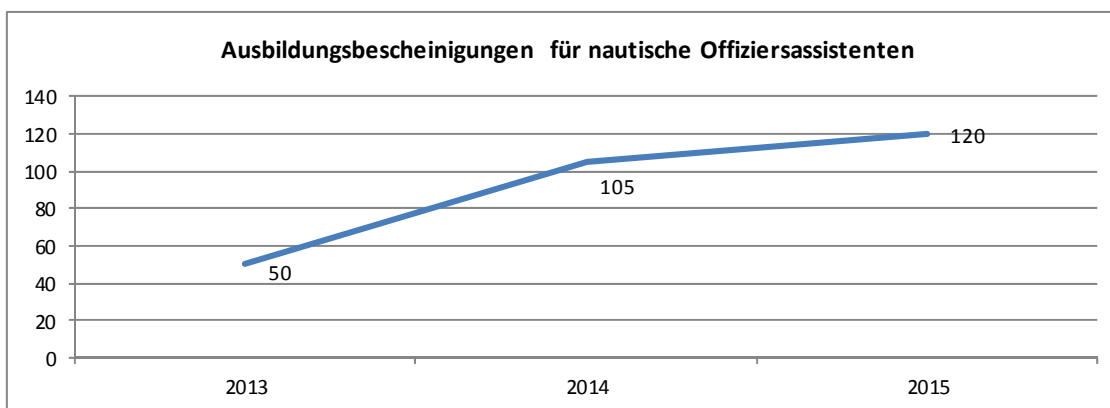
Die Ausbildung zum nautischen Offiziersassistenten ist in der Regel die Vorbereitung auf ein anschließendes Nautik-Studium. Voraussetzung für die Bewerbung zur Ausbildung als nautischer Offiziersassistent sind die

<sup>1</sup> Es sind stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint; aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet.

<sup>2</sup> Es sind stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint; aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet.

Hoch- oder Fachhochschulreife. Weitere Voraussetzungen sind die Teilnahme an einer Sicherheitsgrundausbildung und Unterweisung für Seeleute sowie die Bestätigung der Seediensttauglichkeit.

Die Ausbildung zum nautischen Offiziersassistenten dauert 12 Monate. Sie findet an Bord von Kauffahrteischiffen statt, Grundfertigkeiten sowie Grundkenntnisse in der Brandabwehr und Rettung werden in überbetrieblichen Ausbildungsstätten vermittelt.

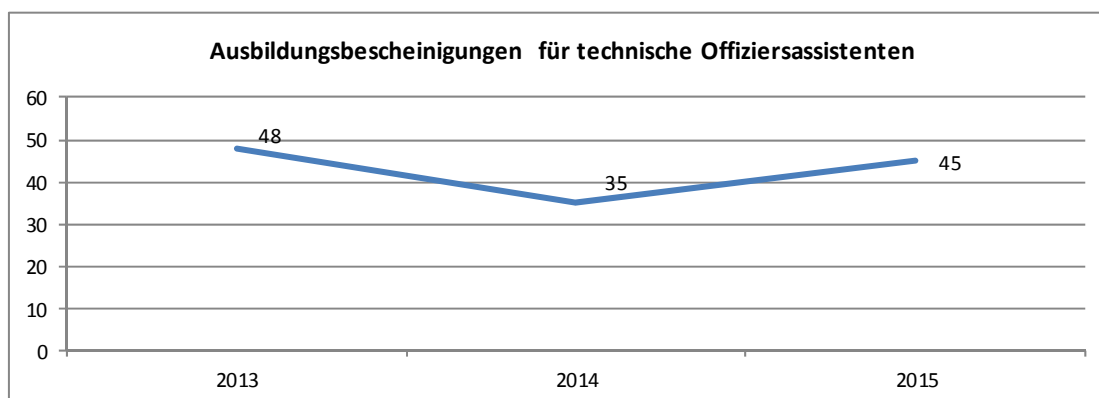


Die Zahl der ausgestellten Ausbildungsbescheinigungen hat sich im Berichtszeitraum mehr als verdoppelt.

### 3. Technische Offiziersassistenten<sup>3</sup>

Technischer Offiziersassistent ist eine Ausbildung und Seefahrtzeit mit dem Ziel eines anschließenden schiffsbetriebstechnischen Studiums. Voraussetzung für die Bewerbung zur Ausbildung als technischer Offiziersassistent sind die Hoch- oder Fachhochschulreife. Weitere Voraussetzungen sind die Teilnahme an einer Sicherheitsgrundausbildung und Unterweisung für Seeleute sowie die Bestätigung der Seediensttauglichkeit.

Die Ausbildung dauert in der Regel 18 Monate. Sie findet an Bord von Kauffahrteischiffen statt, die Grundbildung in Metallbearbeitung sowie in Brandabwehr und Rettung erfolgt in überbetrieblichen Ausbildungsstätten.



Die Zahl der ausgestellten Ausbildungsbescheinigungen zeigt zu Beginn und Ende des Berichtszeitraumes nahezu einheitliche Werte

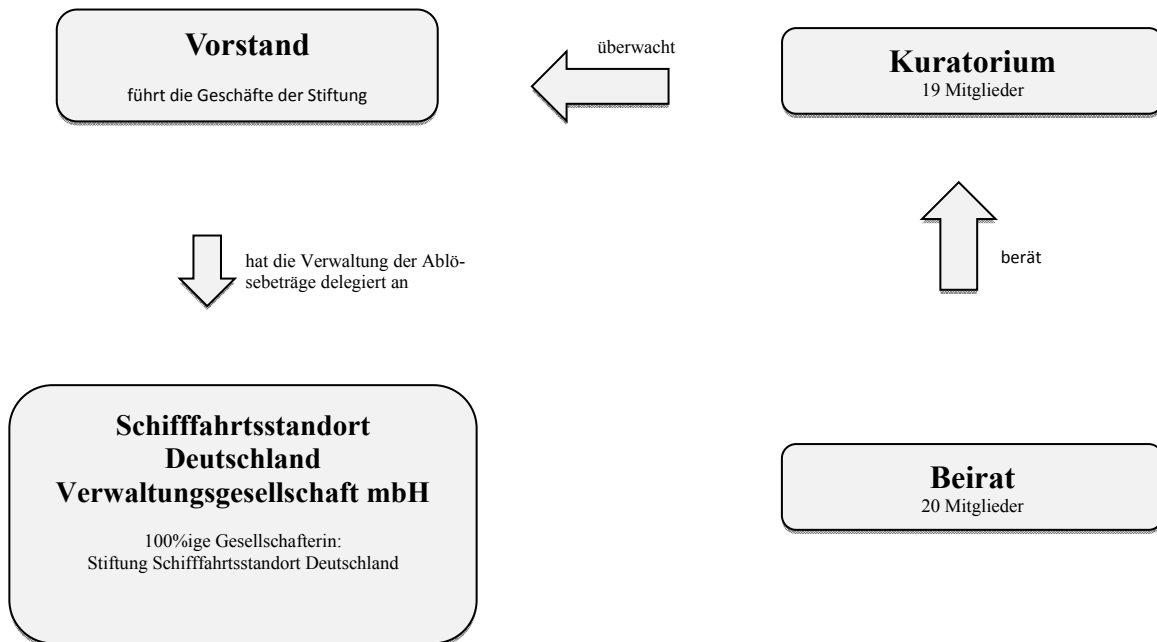
## II. „Stiftung Schifffahrtsstandort Deutschland“

Der Verband Deutscher Reeder (VDR) gründete im Jahr 2012 die gemeinnützige „Stiftung Schifffahrtsstandort Deutschland“ (Stiftung) mit Sitz in Hamburg. Bei der Stiftung handelt es sich um die in § 7 Absatz 3 FlaggRG genannte Einrichtung zur Ermittlung und Erhebung der Ablösebeträge. Die Stiftung unterstützt fi-

<sup>3</sup> Es sind stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint; aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet.

nanziell die nautische und technische Ausbildung, Qualifizierung und Fortbildung von Besatzungsmitgliedern, die auf in deutschen Seeschiffsregistern eingetragenen Schiffen beschäftigt sind. Dies geschieht in der Regel durch Zahlung eines festgelegten Förderungsbeitrags an das ausbildende bzw. beschäftigende Unternehmen. Die Schiffe müssen die Flagge eines Mitgliedstaates der Europäischen Union führen. Als Zustifter an der Stiftung ist der Verband Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere e.V. (VDKS) beteiligt. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) hat mit Blick auf ihren Austritt aus dem Maritimen Bündnis erklärt, dass sie ihr Engagement hinsichtlich der Stiftung einstellt.

### 1. Aufbau der Stiftung



Die Schifffahrtsstandort Deutschland Verwaltungsgesellschaft mbH ist eine eigenständige Gesellschaft, die von der Stiftung mit der Verwaltung der Ablösebeträge betraut wurde. Sie wird von einem externen Dienstleister (PricewaterhouseCoopers AG) unterstützt.

## 2. Entwicklung der Ablösebeiträge

Die Höhe der Ablösebeträge wird vom Kuratorium der Stiftung beschlossen und dem BSH zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt. Die Ablösebeträge sind seit 2013 unverändert.

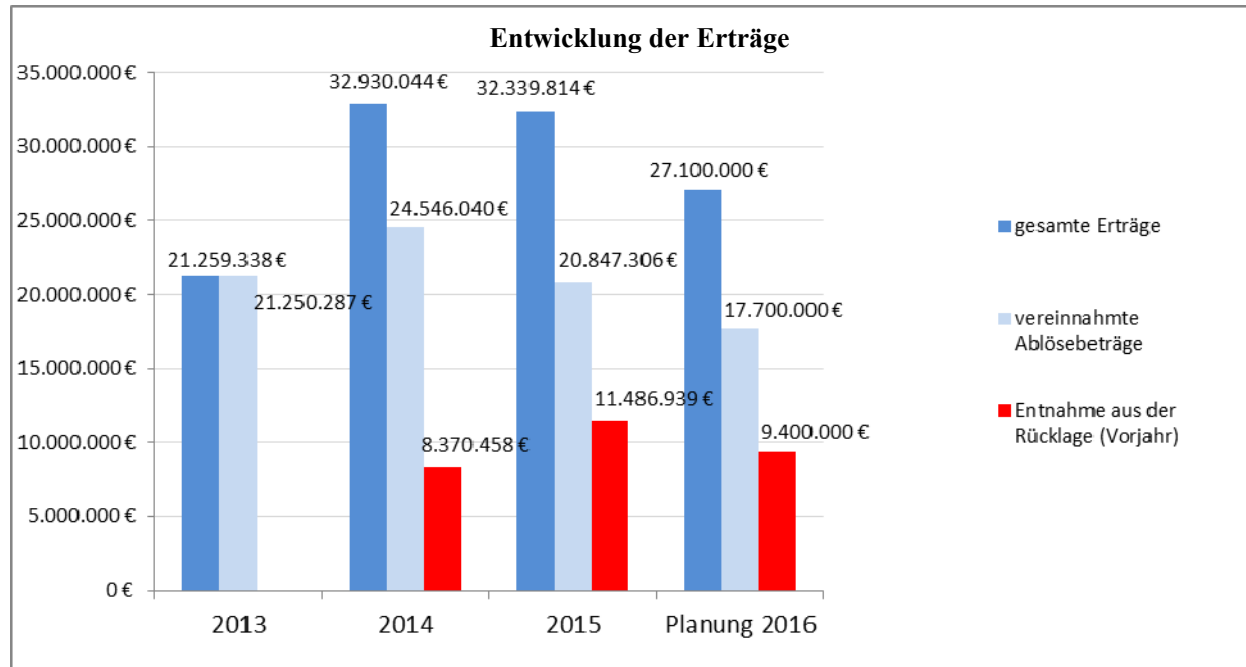
<b>Nachteilsausgleich</b>	<b>Primärverpflichtung</b>	<b>Sekundärverpflichtung</b>
<b>Schiffsgrößenklasse in BRZ</b>	<b>Verpflichtungszeitraum in Monaten</b>	<b>Ablösebetrag pro Jahr</b>
bis zu 500	1	2.000 €
über 500 bis 1 600	1,5	2.888 €
über 1 600 bis 3 000	2	3.438 €
über 3 000 bis 8 000	3	5.512 €
über 8 000 bis 14 000	3,5	6.758 €
über 14 000 bis 20 000	4,5	8.609 €
über 20 000 bis 80 000	5	10.363 €
über 80 000	5,5	16.169 €

Der Nachteilsausgleich für die Ausflagging wird von den Reedern zum weit überwiegenden Teil in Form von Ablösebeträgen geleistet.

<b>Nachteilsausgleich</b>	<b>mit Ausbildungsverpflichtung</b>	<b>mit Ablösebetrag</b>
2013	143 (8%)	1.591 (92%)
2014	107 (6%)	1.788 (94%)
2015	101 (6%)	1.685 (94%)
2016 (bis 31.07.)	72 (7%)	994 (93%)

### 3. Verwendung der Mittel

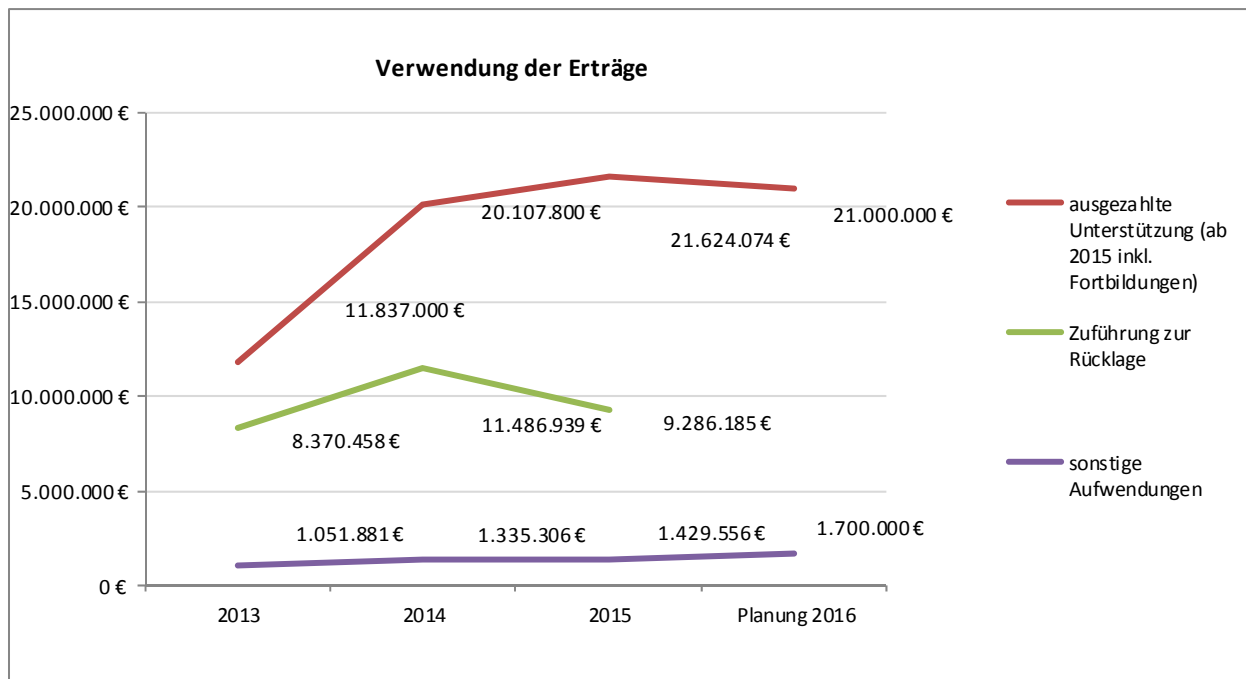
Für 2013, 2014 und 2015 sind die Summen der vereinnahmten Ablösebeträge den jeweiligen Jahresabrechnungen und für 2016 dem Wirtschaftsplan der Stiftung entnommen.



Die Ablösebeträge 2013 bis 2015 entsprachen dem erwarteten Umfang. Für das Jahr 2016 werden die Ablösebeträge durch die Stiftung geringer angenommen.

Die Rücklage ist dadurch entstanden, dass von Beginn an weniger Unterstützungsleistungen ausgezahlt als Ablösebeträge vereinnahmt wurden. Sie wird in den nächsten Jahren voraussichtlich nicht abgebaut werden können.

Die Entnahme aus der Rücklage des Vorjahres ist ein beachtlicher Teil der ausgewiesenen Erträge. Zur Erhaltung der Gemeinnützigkeit der Stiftung müssen die Mittel zeitnah verwendet werden, das heißt spätestens im darauffolgenden Kalenderjahr.



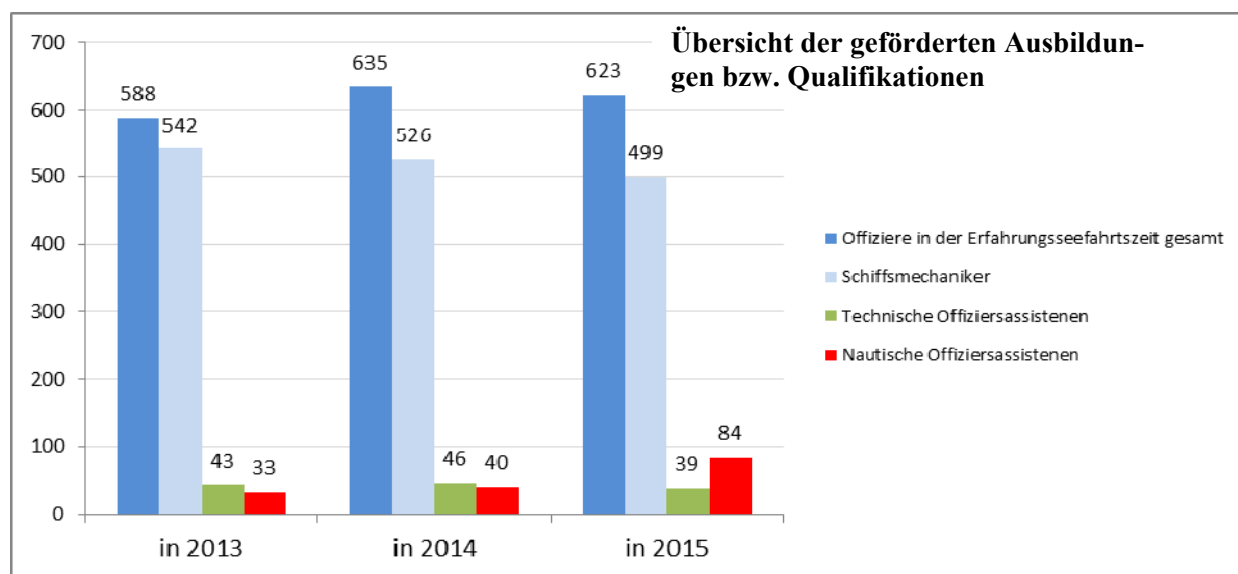
Im Anfangsjahr 2013 war die ausgezahlte Unterstützung noch relativ gering, der Wirkbetrieb der Förderung setzte erst im Juni des Jahres ein. Rund 4,7 Mio. Euro der 2013 bewilligten Anträge wurden im Kalenderjahr 2014 kassenwirksam.

#### Entwicklung der gestellten Anträge

	2013	2014	2015
<b>Offiziere in der Erfahrungsseefahrtszeit</b>	1.754	1.797	1.814
<b>Schiffsmechaniker</b>	1.601	1.470	1.446
<b>Technische Offiziersassistenten</b>	104	120	90
<b>Nautische Offiziersassistenten</b>	73	87	158
<b>Insgesamt</b>	<b>3.532</b>	<b>3.474</b>	<b>3.508</b>

Die Anträge werden jeweils für ein Quartal gestellt, die Ablehnungsquote war generell gering.





Überwiegend wurde die Ausbildung bzw. Qualifizierung von Offizieren und Schiffsmechanikern unterstützt, während die Förderung der Ausbildung bzw. Qualifizierung von technischen und nautischen Offiziersassistenten vergleichsweise gering ausfiel. Für die Qualifizierung von Offizieren, die aus der Arbeitslosigkeit heraus gefördert wurden, wurden kaum Anträge gestellt (rund 1 %).

Die Fördersätze werden von der Stiftung festgelegt. Sie haben sich wie folgt entwickelt (Summen in Euro pro Quartal, jeweils pro Ausbildungsgang bzw. Qualifizierungsmaßnahme):

	2013	2014	2015	2016
<b>Schiffsmechaniker</b>	3.500	3.500	3.500	3.500
<b>Nautische Offiziersassistenten</b>	3.500	3.500	3.500	3.500
<b>Technische Offiziersassistenten</b>	3.500	3.500	3.500	3.500
<b>Offiziere in der Erfahrungsseefahrtszeit</b>	6.300	8.000	8.000	8.000
<b>Offiziere in der Erfahrungsseefahrtszeit aus Arbeitslosigkeit</b>	7.000	9.500	9.500	9.500

Der überwiegende Teil der Unterstützungsleistungen ist in die Förderung von Offizieren in der Erfahrungsseefahrtszeit (sogenanntes „Ausfahren der Patente“) geflossen. Die bewilligten Mittel teilen sich auf die geförderten Ausbildungsgänge beziehungsweise Qualifikationen folgendermaßen auf:



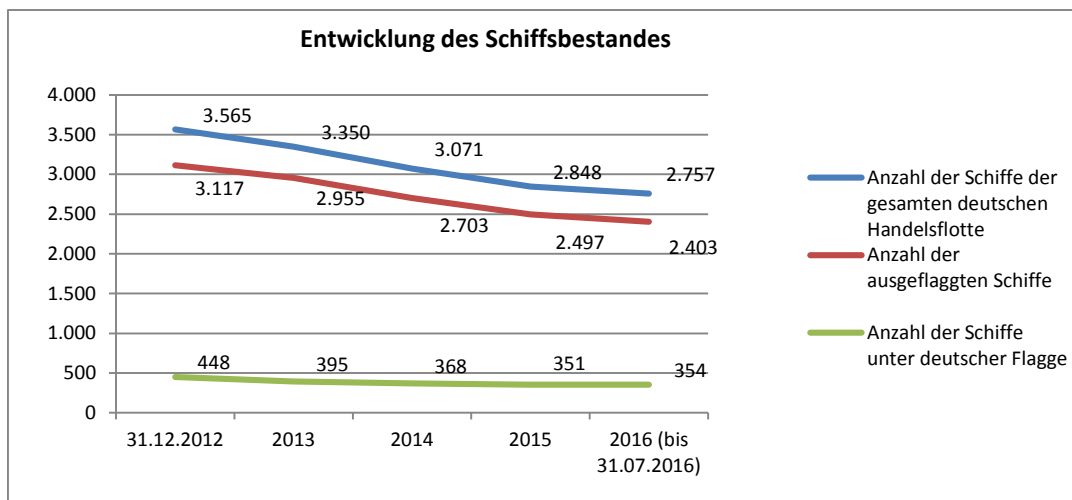
Der Einsatz der finanziellen Mittel wird durch die Stiftung/den Dienstleister intern durch Stichproben kontrolliert. Die externe Überprüfung der ordnungsgemäßen Einnahme und Verwendung der Ablösebeträge erfolgt durch das BSH. Die Stiftung ist verpflichtet, dem BSH bis zum 30. Juni eines Jahres geeignete Nachweise zum Vorjahr vorzulegen. Die Prüfungen für die Jahre 2013 und 2014 sind positiv abgeschlossen. Für 2015 hat das BSH die Bearbeitung aufgenommen.

### III. Deutsche Handelsflotte

Deutschland gehört zu den größten Schifffahrtsnationen, mehr als 380 Reedereien betreiben von Deutschland aus rund 2.800 Seeschiffe (deutsches Seeschiffsregister, Stand 31. Juli 2016):

- Die deutsche Handelsflotte nimmt in der Welthandelsflotte den 4. Platz ein. Nach der Nationalität der Eigner belegt die deutsche Containerschiffsflotte, bezogen auf die Anzahl der Schiffe, den 1. Rang.
- Die deutsche Handelsflotte bietet ein breites Spektrum. Schwerpunkt ist der Transport von Containern, gefolgt von Massengutfrachtern und Mineralöltankern. Zur Handelsflotte gehören auch leistungsfähige Passagierschiffe und Spezialschiffe wie Kühlschiffe, Ro/Ro-Schiffe, Gas- und Chemikalienanker.
- Die deutsche Handelsflotte gehört zu den modernsten und jüngsten der Welt. Das Durchschnittsalter der Welthandelsflotte beträgt 14 Jahre, die deutsche Handelsflotte ist rund ein Drittel jünger.

### 1. Entwicklung des Schiffsbestandes im Berichtszeitraum

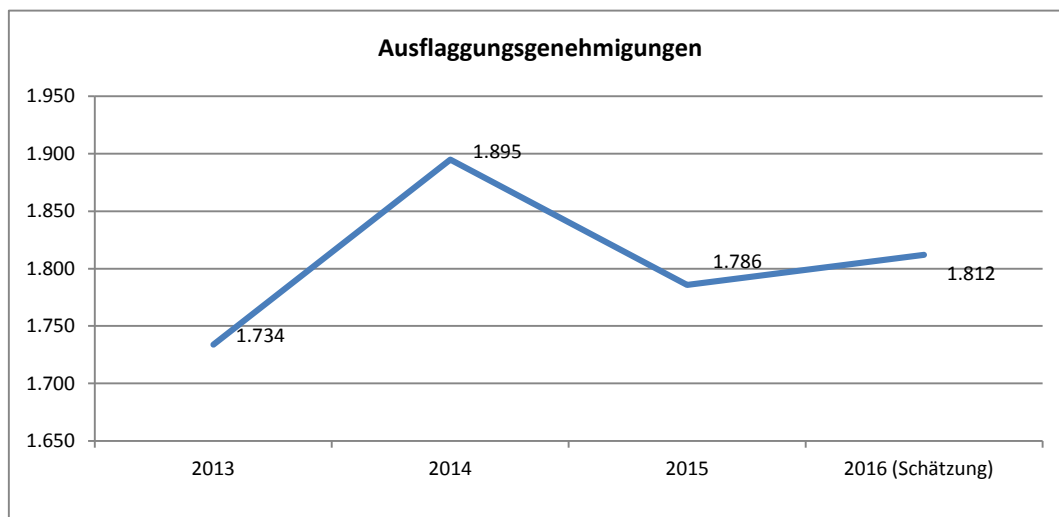


Die deutsche Handelsflotte ist seit 2012 erstmals seit Jahrzehnten geschrumpft, im Berichtszeitraum hat sich die Anzahl der Schiffe der gesamten deutschen Handelsflotte um rd. 20 % verringert. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf eine anhaltend schwierige Marktlage insbesondere im Chartersegment zurückzuführen. Die durch die Finanz- und Weltwirtschaftskrise 2008/09 verursachten Überkapazitäten am Markt müssen abgebaut werden. Zudem hat die Anzahl der Verschrottungen von alter Tonnage stark zugenommen.

Die Anzahl der Schiffe unter deutscher Flagge hat sich im Berichtszeitraum ebenfalls reduziert. Rund 20 % weniger Schiffe wurden am 31. Juli 2016 gegenüber Ende 2012 unter deutscher Flagge betrieben.

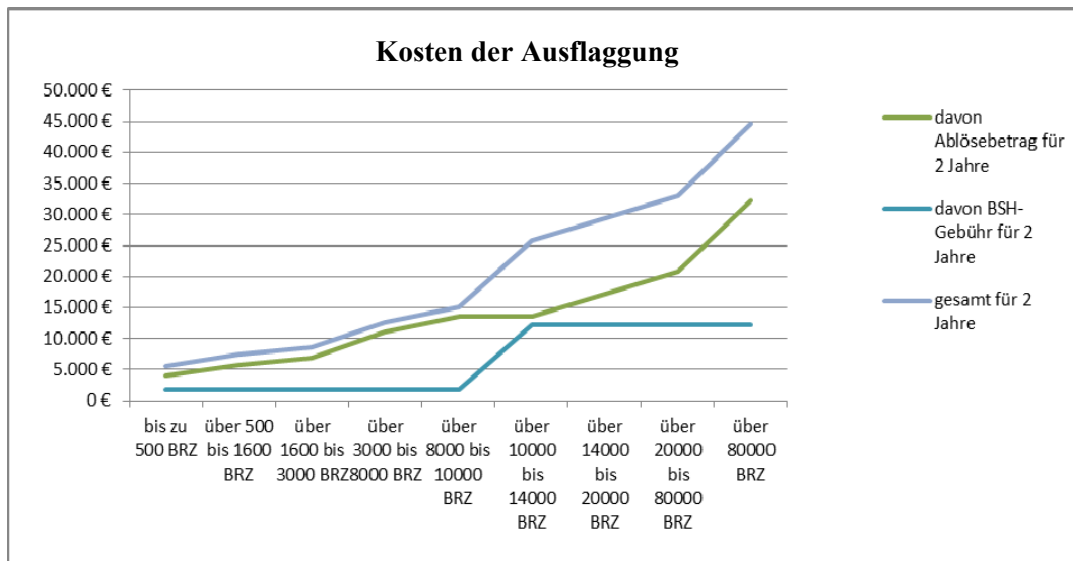
Die Ausflaggungsquote blieb im Berichtszeitraum mit 87 bis 88 % unverändert.

### 2. Ausflaggungen



Im Berichtszeitraum wurden jährlich rund 1.800 deutsche Schiffe ausgeflaggt. Die Ausflaggungsgenehmigungen können (weiterhin) für eine Höchstdauer von 2 Jahren erteilt werden. Diese Höchstdauer wird nur noch in 60 % der Fälle beantragt. Insbesondere bei kurz- oder mittelfristig geplanten Verkäufen wird zu einer kurzen Ausflaggungsdauer tendiert.

Die Kosten einer Ausflaggung basieren auf der BSH-Gebührenordnung und § 7 FlaggRG, der die Erhebung von Ablösebeträgen vorschreibt.



Das neue Verfahren mit den Ablösebeträgen und den mit der Neuregelung verbundenen höheren Kosten wird von der Seeverkehrswirtschaft akzeptiert. Die Möglichkeit der Ausflaggung wird auch nach der Novellierung des FlaggRG regelmäßig genutzt.

## E. Verwaltungsgerichtsverfahren

In einem inzwischen rechtskräftig abgeschlossen Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Hamburg hat sich ein Reeder gegen den § 7 FlaggRG und die Verknüpfung der Ausflaggung mit der Primär- und Sekundärverpflichtung gewandt. Der Kläger hatte die Vereinbarkeit des § 7 FlaggRG mit höherrangigem Recht angezweifelt, insbesondere mit dem Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 3 GG, der Berufsfreiheit aus Artikel 12 GG, finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen, der europarechtlich verbürgten Niederlassungsfreiheit gemäß Artikel 49 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der völkerrechtlich festgelegten Hoheit des Flaggenstaates über die seine Flagge führenden Schiffe. Das Verwaltungsgericht Hamburg ist in seinem rechtskräftigen Urteil vom 12. April 2016 (Az. 5 K 5316/14) dem Vortrag des Klägers nicht gefolgt und hat die Vereinbarkeit von § 7 FlaggRG mit höherrangigem Recht vollumfänglich bestätigt.

## F. Verbesserungsvorschläge

1. Mit Blick auf die gute Ertragslage der Stiftung könnten eine Erweiterung der Fördertatbestände und/oder eine Erhöhung der Fördersätze in Betracht kommen.
2. Die Nachweispflicht in § 7 Absatz 2 sollte neu geregelt werden. Notwendig ist, den Nachweis zur Erfüllung der Primärverpflichtung dem BSH drei Monate vor Ablauf des Genehmigungszeitraumes der Ausflaggung vorzulegen. In den Fällen, in denen die Ausflaggungsgenehmigung ein Jahr überschreitet, sollte der Nachweis zusätzlich drei Monate vor Ablauf des ersten Genehmigungsjahres eingereicht werden.
3. Dem BSH sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, in begründeten Härtefällen eine von § 7 Absatz 4 abweichende Entscheidung hinsichtlich der Pflicht zur Nachzahlung zu treffen. Reedereien, die die Ausbildung und damit die Primärverpflichtung zumindest teilweise erfüllt haben, sollten im Einzelfall nicht noch den vollständigen Ablösebetrag erbringen müssen.

**G. Ausblick**

Die Bundesregierung hat im Jahr 2016 die deutsche Flagge europäisch wettbewerbsfähig gestaltet:

- Erhöhung des Lohnsteuereinbehaltes auf 100 %,
- passgenaue Erstattung der Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung und
- Anpassung der Schiffsbesetzungsverordnung.

Diese Maßnahmen werden in den nächsten Jahren evaluiert. Es bleibt abzuwarten, wie sich das Gesamtpaket auf das Flaggenverhalten der deutschen Reeder auswirkt. Von einer starken deutschen Flagge erwartet die Bundesregierung positive Effekte für die seemännische Ausbildung in Deutschland.

Der VDR hat in einer Vereinbarung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 10. Dezember 2015 unter anderem zugesagt, dass seine Mitgliedsunternehmen bei Umsetzung der Maßnahmen des Gesamtpaketes weiterhin Schiffsmechaniker ausbilden und entsprechende Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen werden.





