

---

VERÖFFENTLICHUNGEN DER  
HAMBURGER GESELLSCHAFT  
ZUR FÖRDERUNG DES VERSICHERUNGSWESENS MBH, HAMBURG

Thomas Holzheu

Die Einbeziehung der  
Schaden-/Unfallversicherung  
in das Umsatzsteuersystem



---

Herausgeber:  
Hamburger Gesellschaft  
zur Förderung des Versicherungswesens mbH  
Abteistraße 15  
D-20149 Hamburg

Heft 23  
Januar 2000

---

---

Thomas Holzheu

Die Einbeziehung der  
Schaden-/Unfallversicherung  
in das Umsatzsteuersystem



---

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Holzheu, Thomas:**

Die Einbeziehung der Schaden-, Unfallversicherung  
in das Umsatzsteuersystem / Thomas Holzheu. –  
Karlsruhe : VVW, 2000

(Veröffentlichungen der Hamburger Gesellschaft zur  
Förderung des Versicherungswesens mbH, Hamburg ;  
H. 23)

ISBN 3-88487-824-7

© Verlag Versicherungswirtschaft GmbH Karlsruhe 2000  
Herstellung Karl Elser Druck GmbH Mühlacker

ISSN 0947-6067  
ISBN 3-88487-824-7

---

---

### III

## INHALT

<b>1. Vorwort</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Ausgangslage: Beschreibung der derzeitigen Versicherungsteuer</b> .....	<b>5</b>
2.1. <i>Doppelbesteuerung mit Versicherungsteuer und Umsatzsteuer</i> .....	8
2.2. <i>Breitere Bemessungsgrundlage der Versicherungsteuer im Vergleich zur Umsatzsteuer</i> .....	11
2.3. <i>Zusammenfassung</i> .....	16
<b>3. Die Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft</b> .....	<b>19</b>
3.1. <i>Wertschöpfungskonzepte und Versicherungswirtschaft</i> .....	19
3.2. <i>Quantitative Schätzung der Wertschöpfung</i> .....	25
<b>4. Beschreibung der Umsatzsteuer in Deutschland</b> .....	<b>31</b>
<b>5. Ermittlung der Mehrwertsteuer über Abzug von Vorsteuerguthaben</b> .....	<b>35</b>
5.1. <i>Vorausatz ohne (ausreichendes) Vorsteuerguthaben</i> .....	35
5.2. <i>Steuerbefreiung gewerblicher Versicherungsnehmer</i> .....	39
5.3. <i>Vernachlässigung der Kapitalerträge</i> .....	41
5.4. <i>Zusammenfassung</i> .....	41
<b>6. Additive Ermittlung der Steuerschuld im Versicherungsunternehmen</b> .....	<b>43</b>
6.1. <i>Volatilität des Gewinns</i> .....	43
6.2. <i>Realisierte vs. unrealisierte Kapitalerträge</i> .....	44
6.3. <i>Grenzüberschreitende Versicherungsverhältnisse im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs</i> ..	44
6.4. <i>Handhabung der Rückversicherung</i> .....	46
6.5. <i>Einbeziehung der Versicherungsvermittlung</i> .....	48
6.6. <i>Einbindung der Versicherung in den Vorsteuerabzug</i> .....	49
6.7. <i>Zusammenfassung</i> .....	50

---

---

## IV

<b>7. Ermittlung der Steuerschuld über ein modifiziertes subtraktives Verfahren.....</b>	<b>51</b>
7.1. <i>Einbezug von Kapitalerträgen in die Bemessungsgrundlage.....</i>	<i>51</i>
7.2. <i>Besteuerung der Versicherungsvermittlung.....</i>	<i>60</i>
7.3. <i>Einbindung in den Vorsteuerabzug.....</i>	<i>63</i>
<b>8. Vergleich der Prinzipien und ökonomische Beurteilung.....</b>	<b>65</b>
8.1. <i>Positionierung im Steuersystem.....</i>	<i>65</i>
8.2. <i>Fiskalische Aspekte einer alternativen Besteuerung.....</i>	<i>74</i>
<b>9. Steuerbefreiungen, vergünstigte Steuersätze.....</b>	<b>79</b>
9.1. <i>Sozialversicherung und deren privatwirtschaftliche Substitute.....</i>	<i>79</i>
9.2. <i>Andere (sozial-)politische Erwägungen.....</i>	<i>81</i>
9.3. <i>Doppelbesteuerung und internationale Konkurrenz.....</i>	<i>82</i>
9.4. <i>Übertragung der Steuerbefreiungen in das Umsatzsteuersystem.....</i>	<i>84</i>
<b>10. Besteuerung internationaler Versicherungsgeschäfte.....</b>	<b>85</b>
10.1. <i>Derzeitige Regelungen im Versicherungsteuergesetz.....</i>	<i>86</i>
10.2. <i>Prinzipien des Umsatzsteuerrechts und Möglichkeiten einer Übertragung auf         Versicherungsdienstleistungen.....</i>	<i>90</i>
<b>11. Rechtliche Aspekte einer Umstellung.....</b>	<b>95</b>
11.1. <i>Einbindung in das deutsche Umsatzsteuersystem.....</i>	<i>95</i>
11.2. <i>Die 6. EG Richtlinie: Ausschluß von Versicherungsdienstleistungen von der         Umsatzbesteuerung.....</i>	<i>102</i>
<b>12. Abschließende Würdigung des Alternativvorschlags.....</b>	<b>105</b>
<b>Literatur.....</b>	<b>109</b>

---

## 1. Vorwort

Die vorliegende Studie ist eine Fortsetzung der Argumentationen in der früheren Publikation „Die Belastung von Versicherungsdienstleistungen mit Verkehrsteuern“, die ebenfalls im Rahmen der Veröffentlichungen der Hamburger Gesellschaft erschienen ist. Mein Dank gilt den Herren Jürgen Hübener, Theodor Brinkmann und Axel Biagosch für das mir entgegengebrachte Vertrauen und die Betreuung der Arbeit. Anton Bauer, Ulrike Birkmaier, Jutta Kreickemeier, Wulf Walter und Aurelia Zanetti gaben zahlreiche hilfreiche Informationen und Anmerkungen sowie redaktionelle Unterstützung. Ein besonderer Dank gilt jedoch Franz Holzheu für seine substanziellen Kommentare.

Die ökonomische Relevanz der Prämiensteuern hat sich inzwischen durch das fortgesetzt schwache Wachstum der Prämieinnahmen der Schaden-/Unfallversicherungsbranche bestätigt. Die politische Diskussion dreht sich derzeit indes, abgesehen von der generellen Erwägung einer Erhöhung des Umsatzsteuersatzes, um die Gewinnbesteuerung der Versicherungsbranche. Die Betrachtung der Versicherungssteuer erfolgt in der vorliegenden Analyse jedoch unabhängig von der jüngsten Diskussion über die Höhe der Schadenreserven im Zusammenhang mit der Körperschaftsteuer von Versicherungsunternehmen. Bei der Körperschaftsteuer handelt es sich um eine Gewinnsteuer, die Kapitaleinkommen der Eigentümer der Versicherungsunternehmen belastet. Die Versicherungssteuer dagegen ist eine Verbrauchsteuer, die Versicherungsnehmer belastet. Es handelt sich somit sowohl um verschiedene Personenkreise als auch um verschiedene wirtschaftliche Vorgänge. Eine Vermischung der Sachverhalte wird möglicherweise durch die Tatsache hervorgerufen, daß auch die Versicherungssteuer administrativ von den Versicherungsunternehmen abgeführt wird. Steuerschuldner der Versicherungssteuer ist jedoch der Versicherungsnehmer, und die nachfolgenden Ausführungen drehen sich ausschließlich um die Höhe der steuerlichen Belastung der Versicherungsnehmer.

---

In Kapitel 3 wird die Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft als Referenzmaßstab für die Beurteilung der steuerlichen Belastung definiert. Erste maßgebliche Besonderheit ist dabei die Abgrenzung von den Schadenzahlungen, die Transfercharakter haben und nicht Bestandteil der Wertschöpfung der Assekuranz sind. Versicherungsleistungen finanzieren entweder Güter oder Dienstleistungen, die von anderen Wirtschaftszweigen hergestellt werden, oder bewirken Vermögensstransfers, die gesamtwirtschaftlich keine neuen Werte schaffen. Die Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft besteht vielmehr im Vertrieb und der Administration der Leistungsversprechen sowie in der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit.

Eine weitere Besonderheit resultiert aus der Vorfinanzierung der Versicherungsverhältnisse durch die vorschüssige Prämienzahlung der Versicherungsnehmer. Versicherungsunternehmen können systematisch über einen substantiellen fremdfinanzierten Cash-flow verfügen und investieren diese Mittel ertragbringend in den Kapitalanlagen. Die Kapitalerträge, die aus dem Cash-flow gewonnen werden, müssen in die Berechnung der Wertschöpfung einbezogen werden, da sie Opportunitätskosten der Versicherungsnehmer widerspiegeln. Man kann auch von einem impliziten Preiszuschlag für die Versicherungsnehmer sprechen.

Die Analyse der Belastung der Wertschöpfung zeigt eine wesentlich höhere Belastung der Versicherungsdienstleistungen durch die Versicherungsteuer im Vergleich zu der Belastung anderer Dienstleistungen durch die Umsatzsteuer. Die Feststellung der Ursachen für diese Sonderbelastung ist Ausgangspunkt der Diskussion verschiedener Modelle für eine Integration der Versicherungsdienstleistungen in das Umsatzsteuersystem. Neben einer Vielzahl von Umsetzungs- und Kontrollproblemen ist der Vorschlag einer steuerlichen Entlastung der Versicherungsnehmer mit dem politischen Konflikt einer Reduktion der Steuereinnahmen verbunden.

Weitere Kernthemen der vorliegenden Analyse sind die Handhabung von Rückversicherung und grenzüberschreitenden Versicherungsverhältnissen sowie die

---

Kompatibilität der alternativen Steuermodelle mit dem deutschen Umsatzsteuerrecht und mit dem EG-Recht. Dabei stellt sich heraus, daß das fortgeschrittene Ausmaß der politischen und wirtschaftlichen Integration in der Europäischen Union letztlich die größte Hürde für eine Änderung des Grundprinzips der Besteuerung der Versicherungsdienstleistungen darstellt.

Die Erkenntnis einer diskriminierenden steuerlichen Belastung der Versicherungsnehmer hat jedoch ungeachtet der rechtlichen und/oder politischen Hürden ihre Gültigkeit. Mit einer Reduktion des Steuersatzes könnte eine wesentliche Verbesserung gegenüber der jetzigen Sonderbelastung erzielt werden.

New York, Oktober 1999

Thomas Holzheu

---



## 2. Ausgangslage: Beschreibung der derzeitigen Versicherungsteuer

Die Versicherungsteuer wird häufig als Umsatzsteuer für Versicherungen betrachtet. Schließlich werden mit den Versicherungsprämien die Umsätze der Versicherungsunternehmen besteuert. Zu dieser Sichtweise trug bis 1998 auch die nominelle Gleichheit mit dem Regelsteuersatz der Umsatzsteuer bei, denn 1995 war der Steuersatz der Versicherungsteuer für die Schadenversicherung auf 15% angehoben worden. In der politischen Diskussion im Rahmen des Solidarpakts war von der Abschaffung der Steuerbegünstigung für Versicherungen die Rede, als die stufenweise Anhebung des Steuersatzes auf 10% in 1991, 12% in 1993 und 15% in 1995 beschlossen wurde. Bedeutet die letzte Erhöhung der Umsatzsteuer auf 16%, daß nun auch die Versicherungsteuer folgen sollte?

Der Steuersatz der Versicherungsteuer wurde innerhalb von nur sechs Jahren verdreifacht. Das Steueraufkommen stieg seit 1988 um 386%, von 2,9 Mrd. auf 14,1 Mrd. DM; während des gleichen Zeitraums waren die gesamten Steuereinnahmen (Bund, Länder und Gemeinden) um 75% angestiegen. Dies entspricht nahezu einer Verdreifachung des Anteils der Versicherungsteuer an den gesamten Steuereinnahmen auf nun 1,7%. Eine einstige Bagatellsteuer wurde sukzessive zu einer echten steuerlichen Ertragsquelle ausgebaut.

Das relativ stärkere Wachstum der Versicherungsteuer im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen ist ausschließlich auf die stufenweise Anhebung des Steuersatzes zurückzuführen. Wie Abbildung 1 zeigt, hätte sich das Aufkommen der Versicherungsteuer bei Beibehaltung des Steuersatzes von 5% seit 1988 lediglich um 62% erhöht und läge damit sogar unter dem Durchschnitt der gesamten Steuereinnahmen, die in diesem Fall seit 1988 um 73% gestiegen wären.

---

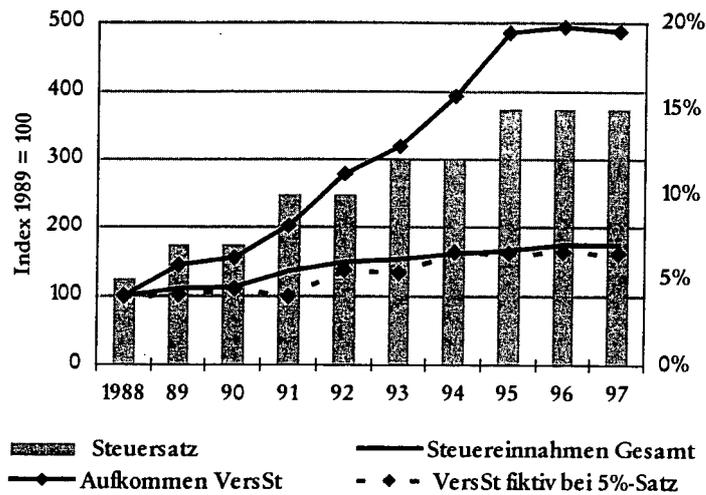


Abbildung 1: Entwicklung von Steuersatz und Aufkommen der Versicherungsteuer

Die Prämiensteuern stellen in ihrer derzeitigen Höhe eine bedeutsame restriktive Rahmenbedingung der deutschen Versicherungswirtschaft dar, welcher jedoch erstaunlich wenig Beachtung geschenkt wird. Angesichts nahezu stagnierender verfügbarer Realeinkommen und eines gestiegenen Wettbewerbsdrucks im deregulierten Versicherungsmarkt darf der nachfragehemmende Effekt der sprunghaft angehobenen Prämiensteuern in seiner Bedeutung für die Assekuranz nicht unterschätzt werden.

Die Prämiensteuern treiben einen Keil zwischen den effektiven Preis, den die Versicherungsnehmer für den Risikotransfer zu zahlen bereit sind, und die Prämieinnahmen, welche die Versicherungsunternehmen für die Risikoübernahme einnehmen. Die Abbildung 2 zeigt, daß in den letzten Jahren der Gesamtpreis inflationsbereinigt stärker anstieg als das Bruttosozialprodukt. Die realen durch-

schnittlichen Wachstumsraten betragen 3,5% für das Bruttosozialprodukt und 4,2% für den Gesamtpreis, den die Versicherungsnehmer für Schaden-/Unfallversicherung bezahlen. Damit bestätigte sich auch im letzten Jahrzehnt weitgehend der langfristig stabile Zusammenhang von 1,3% Beitragswachstum für jedes Prozent Sozialproduktwachstum.<sup>1</sup>

Dieses überdurchschnittliche Wachstum spiegelte sich indes nicht in den Bilanzen der Schaden-/Unfallversicherer wider. Die gebuchten Direktprämien der Schaden-/Unfallversicherer konnten nur ein Wachstum 3,3% erzielen, was ziemlich genau dem Wirtschaftswachstum entsprach. Die Wachstumsdifferenz von jährlich 0,8% repräsentiert die gestiegenen Prämiensteuern. Durch die Steuererhöhungen wurde Kaufkraft im Umfang von 9 Mrd. DM aus dem Markt genommen.

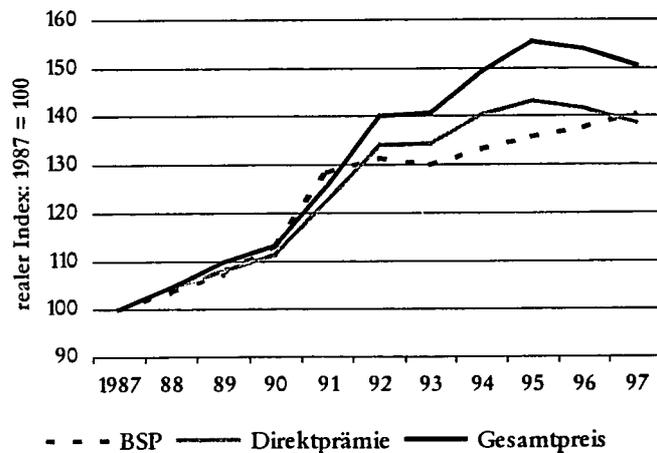


Abbildung 2: Nachfragehemmender Effekt der Steuersatzerhöhungen

<sup>1</sup> Im Durchschnitt der letzten 30 Jahre betrug die langfristige BSP-Elastizität der gesamten Zahlungsbereitschaft 1,3. Zur langfristigen Elastizität der Bruttoprämien vgl. auch GDV (1999).

Die makroökonomische Betrachtung verdeutlicht die nachfragehemmende Verschlechterung des Preis-/Leistungs-Verhältnisses für die Versicherungsnehmer nur ansatzweise. In diesem einleitenden Kapitel wird die ökonomische Wirkung der aktuellen Besteuerung von Versicherungsprämien untersucht und die effektive Höhe der steuerlichen Belastung aufgezeigt.

### 2.1. Doppelbesteuerung mit Versicherungsteuer und Umsatzsteuer

Erster Grund für die steuerliche Mehrbelastung der Versicherungsdienstleistungen ist die Überlagerung von Prämiensteuern und der Umsatzsteuer. Die mit den Prämien abgeführte Versicherung- und/oder Feuerschutzsteuer berechtigt gewerbliche Versicherungsnehmer nicht zum Vorsteuerabzug. Dies bedeutet, daß die Versicherungsleistungen, die zur Herstellung von Gütern als Vorleistungen bezogen werden, als Teil der Wertschöpfung des gewerblichen Versicherungsnehmers behandelt werden und der Umsatzsteuer mit einem Regelsatz von 16% unterliegen. Somit entsteht eine echte Doppelbesteuerung mit Versicherungs- und Umsatzsteuer.

Dies soll mit dem folgenden Zahlenbeispiel verdeutlicht werden. Auf 100 DM Versicherungsprämien für eine Betriebshaftpflicht-Police werden 15 DM Versicherungsteuer erhoben. Der Versicherungsnehmer zahlt 115 DM für seinen Versicherungsschutz. Diese 115 DM gehen als Vorleistungen in die Kalkulation seiner Endprodukte ein und werden damit über die Besteuerung der Umsatzerlöse mit 16% Umsatzsteuer belastet ( $115 \text{ DM} \times 16\% = 18,40 \text{ DM}$ ). Da die Versicherungsteuer nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt, handelt es sich um eine Definitivbelastung. Beide Steuern summieren sich auf 33,40 DM. Die Steuerlast, die letztlich auf die Prämie erhoben wird, beträgt somit 33,4% und nicht 15%.

<i>Versicherungsprämie</i>	100
<i>Versicherungsteuer (15%)</i>	15
<i>Prämien inkl. Versicherungsteuer zu bezahlen</i>	115
<i>Darauf Umsatzsteuer (115 x 16%)</i>	18,4
<i>Steuern insgesamt</i>	33,4

*Tabelle 1: Doppelbelastung eines gewerblichen Versicherungsnehmers mit Versicherung- und Umsatzsteuer (Beispiel Haftpflicht)*

Eine weitere Doppelbesteuerung durch Versicherung- und Umsatzsteuer entsteht dadurch, daß bei privaten Haushalten ein Teil der Schadenzahlungen ebenfalls der Umsatzsteuer unterliegt. Die Prämien, die bereits mit 15% Versicherungsteuer belastet sind, werden zu einem großen Teil für umsatzsteuerpflichtige Schadenzahlungen verwendet. D.h. es werden damit Waren und Dienstleistungen bezahlt, die nochmals mit 16% Umsatzsteuer belastet werden.

Das folgende Zahlenbeispiel zeigt mit Kraftfahrt-Kasko einen Versicherungszweig, in dem die Schadenzahlungen eines privaten Versicherungsnehmers vollständig mit Umsatzsteuer belastet sind. Von 100 DM Prämie werden 70 DM für Schadenzahlung aufgewendet.<sup>2</sup> Die damit bezahlten Reparatur- oder Ersatzleistungen beinhalten 13,8% Umsatzsteuer.<sup>3</sup> Die effektive Schadenersatzleistung beträgt 60,30 DM und die darauf erhobene Umsatzsteuer 9,70 DM.

<sup>2</sup> Dies entspricht der Schadenquote nach Abwicklung für die Kasko-Vollversicherung in 1996.

<sup>3</sup> 13,8% des Bruttopreises entsprechen 16% des Nettopreises:  $16/(100+16) = 13,8$ .

<i>Versicherungsprämie</i>	100
<i>Versicherungsteuer (15%)</i>	15
<i>Prämien inkl. Versicherungsteuer zu bezahlen</i>	115
<i>Schadenzahlungen (Annahme 70% Schadenquote)</i>	70
<i>Umsatzsteuer auf Schadenzahlungen (Annahme: 100% der Schadenzahlungen unterliegen USt)</i>	9,7
<i>Steuern insgesamt</i>	24,7

*Tabelle 2: Doppelbelastung eines privaten Versicherungsnehmers mit Versicherungs- und Umsatzsteuer; z.B. Kfz-Kasko*

Eine zusätzliche Doppelbesteuerung erfolgt im Bereich der Feuerversicherung mit der Feuerschutzsteuer, da diese in die Bemessungsgrundlage der zusätzlich erhobenen Versicherungsteuer eingeht. Der Effekt der Doppelbesteuerung erfolgt analog zu den beiden obigen Zahlenbeispielen. Zwar wird die Feuerversicherung mit einem reduzierten Satz der Versicherungsteuer von 10% belastet, diese 10% werden jedoch auf die Prämienbasis erhoben, die bereits 8% Feuerschutzsteuer enthält. Die effektive Steuerlast auf Versicherungsprämien summiert sich bereits auf 18,7%. Dazu kommen noch die Effekte der Doppelbesteuerung mit der Umsatzsteuer.

Die zweckgebundene Verwendung der Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer für Zwecke des Brandschutzes kann jedoch als plausible äquivalenztheoretische Begründung für diese Prämiensteuer herangezogen werden. Auch der Blick über die Grenzen zeigt, daß die meisten europäischen Nachbarn eine vergleichbare Steuer oder Abgabe erheben. Auf die Feuerschutzsteuer wird daher in dieser Studie nicht weiter eingegangen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Für eine ausführlichere Diskussion der Feuerschutzsteuer vgl. Hicks (1986) oder Holzheu (1997).

## 2.2. Breitere Bemessungsgrundlage der Versicherungsteuer im Vergleich zur Umsatzsteuer

Abgesehen von der Doppelbesteuerung erfahren Versicherungsdienstleistungen eine besonders hohe Steuerbelastung, da die Steuerbemessungsgrundlage im Vergleich zur Umsatzsteuer viel breiter ist. Die mit der Umsatzsteuer vergleichbare Steuerbasis erfährt durch die Versicherungsteuer eine Belastung von über 44%. Der Grund für diese wesentlich stärkere steuerliche Belastung liegt darin, daß effektiv der gesamte Umsatz der Versicherungsunternehmen und nicht deren Wertschöpfung besteuert wird.

Die Versicherungsteuer bezieht die Schadenzahlungen und Vorleistungen mit in die Bemessungsgrundlage ein. Damit wird in der Schadenversicherung die Finanzierung der Schadenersatzleistung steuerlich der Erstellung der Schadenersatzleistung gleichgestellt. Die Wertschöpfung der Erstellung der Ersatzgüter findet jedoch bei den Produzenten und nicht bei der Versicherung statt (z.B. Autoproduzenten, Reparaturwerkstätten bei der KFZ-Kasko Versicherung). Ohne Versicherung muß jeder seine Schadenlast alleine tragen. Die Schadenersatzleistung wird im Rahmen der Umsatzbesteuerung bei den Produzenten erfaßt. Wird die Vorsorge über Versicherungsverträge abgewickelt, wird jedoch die komplette Finanzierung nochmals besteuert.

Deckt die Versicherung Einkommensausfälle, Schmerzensgeld o.ä. ab, ersetzt sie individuelle finanzielle Transferleistungen, die keine neuen Werte schaffen, sondern früher geschaffene (und besteuerte) Werte umverteilen und deshalb normalerweise auch nicht besteuert werden. In Versicherungsprämien eingebettet werden diese Transfers jedoch wie Wertschöpfung besteuert. Die folgende Abbildung 3 zeigt den Durchschnitt der Bruttoschadenquoten nach Abwicklung<sup>5</sup> für die Jahre 1990 bis 97.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> [In einem Geschäftsjahr bezahlte Schäden vor Rückversicherung + Nettozuführung zu den Schadenreserven]/ verdiente Bruttoprämien.

<sup>6</sup> Quelle: BAV-Geschäftsberichte diverser Jahrgänge.

Die durchschnittlichen Schadenquoten fallen für verschiedene Versicherungszweige sehr unterschiedlich aus. Eine niedrigere Schadenquote reflektiert in der Regel einen höheren administrativen Aufwand (und damit höhere Wertschöpfung) eines Versicherungszweigs. Aber auch die durchschnittliche Dauer der Schadenabwicklung spiegelt sich in der Schadenquote wider. Haftpflichtbranchen mit langen durchschnittlichen Abwicklungszeiten weisen generell höhere Schadenquoten auf.

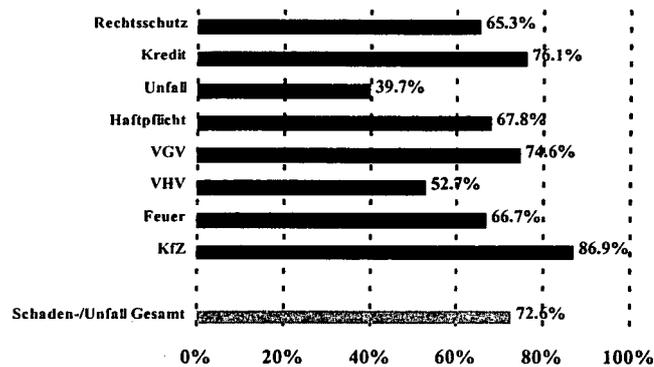


Abbildung 3: Durchschnittliche Schadenquoten nach Abwicklung

Die ausgewiesenen Schadenzahlungen machen drei Viertel der besteuerten Prämien aus, beinhalten allerdings auch interne Schadenregulierungskosten, die Bestandteil der Wertschöpfung sind. Die Höhe dieser Kosten wird nicht explizit ausgewiesen, schätzungsweise belaufen sie sich auf 6% bis 8% der Bruttoprämien. Die Schadenaufwendungen müssen um diesen Betrag reduziert werden.

Zusätzlich zu den Schadenzahlungen gibt es in den Verwaltungskosten eines Versicherungsunternehmens auch noch Vorleistungen, die von anderen Produzenten

bezogen werden. Diese Vorleistungen in Höhe von ca. 7% der Prämien müsste man ebenfalls von den Prämieinnahmen abziehen, wenn man zu einer äquivalenten Steuerbasis gelangen möchte. Die beiden erforderlichen Korrekturen heben sich somit de facto gegenseitig auf.

Summiert man die beschriebenen Effekte auf, gelangt man zu einer mit der Umsatzbesteuerung äquivalenten Steuerbasis der Schaden-/Unfallversicherung von 29% der Prämieinnahmen. Besteuert man 100% der Prämien mit 15% Versicherungsteuer, entspricht dies einer effektiven Steuerlast auf die äquivalente Steuerbasis von ca. 51%. Will man diese Steuerbasis analog zur Umsatzsteuer effektiv mit 16% belasten, müsste der Versicherungsteuersatz auf ca. 4,4% gesenkt werden.

Abgesehen von der absoluten Höhe der Steuerbelastung der Schaden-/Unfallversicherung insgesamt fällt die Belastung der verschiedenen Versicherungszweige auch sehr unterschiedlich aus. Je höher in einem Versicherungszweig die Schadenquote ausfällt, desto stärker wird die äquivalente Bemessungsgrundlage besteuert. Dies wird in der Abbildung 4 verdeutlicht:

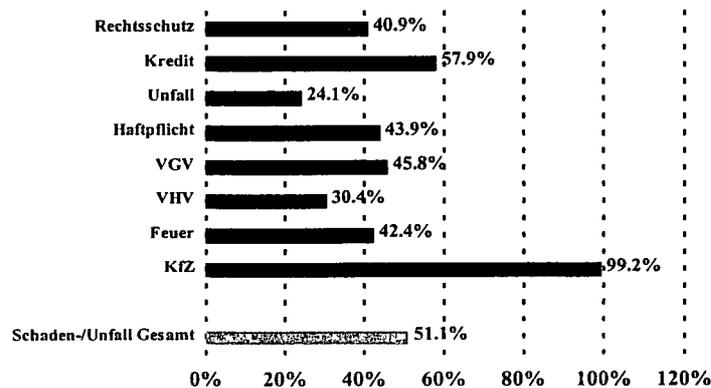


Abbildung 4: Belastung der äquivalenten Bemessungsgrundlage

---

Der Abzug von Schadenzahlungen und von Vorleistungen allein erfaßt die Wertschöpfung der Versicherungsindustrie allerdings nicht vollständig. Da die Schadenreserven nicht abdiskontiert, sondern zu Nominalwerten bilanziert werden, sind die Schadenkosten aus ökonomischer Sicht zu hoch angesetzt. Da der Versicherungsnehmer seine Prämie im voraus bezahlt, die durchschnittliche Schadenregulierung jedoch je nach Versicherungszweig mehr oder weniger verzögert erfolgt, entsteht ein positiver Cash-flow beim Versicherungsunternehmen, der ertragbringend in den Kapitalanlagen investiert wird.

Man kann den jährlichen Diskontierungseffekt grob schätzen, indem man die durchschnittlichen technischen Rückstellungen mit einem risikofreien Zinssatz multipliziert. Als Resultat gelangt man zu einem etwas höheren Anteil der Wertschöpfung an der Versicherungsprämie, da der Abzug für die Schadenzahlung implizit diskontiert wird. Dies bedeutet, daß die effektive Belastung der Wertschöpfung mit der Versicherungsteuer etwas niedriger ausfällt, als soeben dargestellt wurde. Für die Schaden-/Unfallversicherung insgesamt ergibt sich ein Anteil der Wertschöpfung an den Prämieinnahmen von 33%. Die Wertschöpfung der Versicherungsunternehmen wird mit 45% besteuert, im Vergleich zu 16% in anderen Wirtschaftszweigen. Eine Belastung der Wertschöpfung mit 16% wird somit bei einem Steuersatz der Versicherungsteuer von 5,3% erzielt. Dabei sind die oben beschriebenen Effekte der Doppelbesteuerung mit der Umsatzsteuer noch gar nicht berücksichtigt.

Von einem Abbau einer Steuervergünstigung kann demnach bei den jüngsten Steuersatzerhöhungen nicht die Rede sein. Im Gegenteil, bereits der Steuersatz von 5%, der von 1959 bis 1988 galt, übte eine effektive Belastung der Wertschöpfung von Versicherungsdienstleistungen aus, der ungefähr der derzeitigen Umsatzsteuer auf andere Güter und Dienstleistungen entspricht. Die Abbildung 5 zeigt den Anteil der Wertschöpfung an der Prämie und die Belastung der Wertschöpfung bei 15% Versicherungsteuer für verschiedene Versicherungszweige.

---

Der Kurvenverlauf spiegelt den inversen Zusammenhang des Wertschöpfungsanteils und der effektiven Steuerbelastung der Wertschöpfung durch die Besteuerung der gesamten Prämie wider. Je mehr durchlaufende Posten in einem Versicherungszweig abgewickelt werden, desto niedriger ist der Wertschöpfungsanteil und desto höher fällt die effektive Steuerbelastung aus.

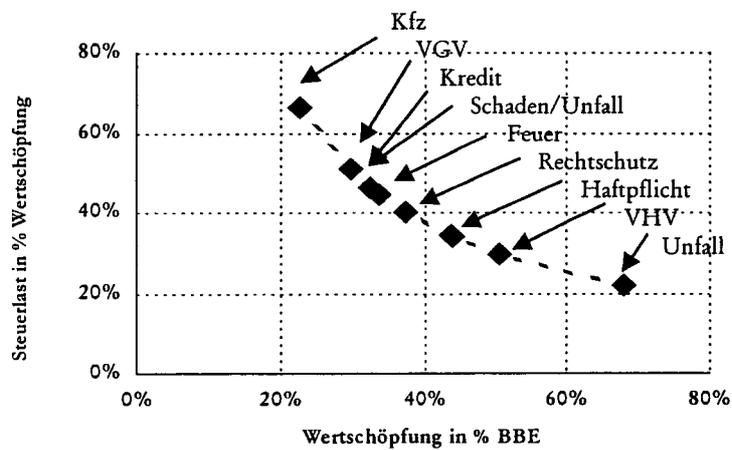


Abbildung 5: Wertschöpfung und effektive Steuerlast verschiedener Versicherungszweige

### 2.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man feststellen, daß die Versicherungsdienstleistungen steuerlich eine besonders hohe Belastung erfahren, für die es keine ökonomische Begründung gibt. Diese hohe Belastung resultiert aus der Überlagerung von Versicherungsteuer und Umsatzsteuer, die zu Doppelbesteuerungen führt, und aus der Besteuerung durchlaufender Posten, die einen großen Bestandteil der Versicherungsprämien ausmachen. Umsätze, die aus verschiedenen Gründen von der Umsatzsteuer befreit sind, werden indirekt über die Versicherungsteuer besteuert, wenn sie über Schadenersatzleistungen im Rahmen von Versicherungsverhältnissen finanziert werden.

Der große Anteil von obligatorischen Versicherungen und das für Laien schwer durchschaubare Verhältnis von Leistung und zufallsabhängiger Gegenleistung erklären vielmehr die fiskalische Attraktivität der Besteuerung von Versicherungsdienstleistungen.

Unsere Gesellschaft benötigt individuelles Wagnis. Risiko ist ein wichtiger Produktionsfaktor moderner Volkswirtschaften, und Versicherungsschutz ermöglicht es der Gesellschaft, einen großen Teil dieser Risiken effizienter zu tragen. Wird jedoch der Abschluß von Versicherungen durch besonders hohe Steuern bestraft, reduziert sich der Anreiz, Risiken einzugehen, und damit das Wachstumspotential der Gesamtwirtschaft. Dies betrifft insbesondere Klein- und mittelgroße Unternehmen, die im Rahmen ihres Risiko-Managements eine relativ höhere Nachfrage nach Versicherungsschutz aufweisen als Großunternehmen.<sup>7</sup> Eigenvorsorge durch Versicherung ist gesellschaftlich wünschenswert und sollte vom Staat nicht steuerlich diskriminiert werden.

---

<sup>7</sup> Großunternehmen können mehr Selbstversicherung praktizieren, da sie über einen größeren Bestand an unabhängigen Risiken verfügen.

Nachfolgend wird daher versucht, ein Alternativmodell für die Besteuerung von Versicherungsdienstleistungen zu entwickeln, das Doppelbesteuerungen und diskriminierende Steuerbelastungen vermeidet. Die Umsatzsteuer ist die generelle Verbrauchsteuer in Deutschland. Sie wurde zur Vermeidung kumulativer Doppelbesteuerungen als Netto-Allphasen-Umsatzsteuer oder Mehrwertsteuer konzipiert. Vor diesem Hintergrund wird die Übertragbarkeit des Mehrwertsteuerprinzips auf den Versicherungsbereich analysiert. Eine Einbeziehung der Versicherung in die Umsatzsteuer sollte einerseits ex definitione die Effekte der Überlagerung von Umsatz- und Versicherungssteuer beseitigen und andererseits die Steuerbemessungsgrundlage anlog zur allgemeinen Konsumbesteuerung auf die Wertschöpfung bzw. den Endverbrauch reduzieren.

---



### 3. Die Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft

#### 3.1. Wertschöpfungskonzepte und Versicherungswirtschaft

Unter Wertschöpfung eines Wirtschaftszweiges versteht man den Wertzuwachs, der durch den Einsatz von Produktionsfaktoren in einer bestimmten Periode geschaffen wurde. Wertmaßstab sind dabei die erzielten Marktpreise. In einem mehrstufigen Produktionsprozeß wird dieser Wert von mehreren Produzenten und/oder Zwischenhändlern sukzessive erschaffen. Auf jeder Produktionsstufe wird der Wert des Produkts oder der Dienstleistung erhöht, und der Preis steigt entsprechend. Der Gesamtbetrag der Zuwächse auf allen Produktionsstufen ist gleich dem Endverkaufspreis, der die Wertschätzung durch den Endverbraucher widerspiegelt.

Um die Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft zu ermitteln, muß man die Komponenten der Wertschöpfung, die von anderen Wirtschaftszweigen beigetragen werden, vom Endverkaufspreis (Versicherungsprämien) separieren. Dazu stehen grundsätzlich zwei Verfahren zur Verfügung, die freilich zum selben Ergebnis führen.

Beim *additiven Verfahren* wird die buchhalterische Identität von Wertschöpfung und Faktorentlohnung verwendet. Die Erhöhung des Wertes/Verkaufspreises wird mit Hilfe des Einsatzes von Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital, natürliche Ressourcen) erzielt. Diese Faktoren erhalten dafür Kompensationen, die in der Branchenstatistik erfaßt werden. Ist die Erhöhung des Werts/Verkaufspreises höher als der dafür erforderliche Faktoreinsatz, verbleibt ein ökonomischer Gewinn. Aus der Addition der Faktorentgelte und des ökonomischen Gewinns er-

---

---

hält man daher die Wertschöpfung eines einzelnen Unternehmens oder auch eines Wirtschaftszweigs.<sup>8</sup>

Im *subtraktiven Verfahren* wird zunächst der Bruttoproduktionswert als Summe aus erzielten Verkaufserlösen (= Wert für den Konsumenten), Lagerbestandsveränderungen und selbsterstellten Anlagen ermittelt. Davon werden dann alle Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe abgezogen, welche Wertschöpfung anderer Unternehmen oder anderer Wirtschaftszweige darstellen. Subtrahiert man die Vorumsätze und die Kompensation für den Einsatz der eigenen Produktionsfaktoren vom Verkaufserlös, verbleibt der Unternehmensgewinn. Gewinn und Faktorentgelte entsprechen demnach dem Umsatz abzüglich der Vorumsätze, womit beide Verfahren zur Ermittlung der Wertschöpfung zum gleichen Ergebnis führen.

### 3.1.1. *Periodenabgrenzung der Versicherungsprämien*

Nicht die gesamten Prämieinnahmen eines Geschäftsjahres stellen eine Gegenleistung für Versicherungsschutz dar, der in dem entsprechenden Geschäftsjahr gewährt wird. Wenn der Deckungszeitraum über das Geschäftsjahr hinausreicht, leistet der Versicherungsnehmer bei der üblichen vorschüssigen Prämienzahlung teilweise eine Vorauszahlung für den Versicherungsschutz des nächsten Geschäftsjahres. Diese Vorauszahlungen werden in Form der Rückstellungen für Beitragsüberträge passiviert. Die Rückstellung wird in dem Geschäftsjahr aufgelöst, in dem der Versicherungsschutz gewährt wird.

Will man die Versicherungsprämie ermitteln, die für den Versicherungsschutz eines Jahres bezahlt wird, müssen die gezeichneten Prämien um den Effekt der Vorauszahlungen korrigiert werden. Subtrahiert man die Zuführung zu den

---

<sup>8</sup> Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene erhält man das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten. Dies entspricht dem Bruttosozialprodukt abzüglich Abschreibungen und indirekter Steuern.

---

Rückstellungen für Beitragsüberträge von der gezeichneten Prämie und addiert die Auflösung von Rückstellungen für Beitragsüberträge, die aus dem Vorjahr stammen, erhält man die verdiente Prämie. Diese Berechnung ist Bestandteil der gewöhnlichen Gewinn- und Verlustrechnung eines Versicherungsunternehmens.

### 3.1.2. *Abzug der Schadenleistungen der Versicherungsunternehmen*

Die Definition der Wertschöpfung als Wertzuwachs gegenüber der letzten Wirtschaftsstufe impliziert, daß die Entschädigungszahlungen des Versicherungsunternehmens in gleicher Weise vom Umsatzerlös abgezogen werden müssen wie die Vorleistungskäufe.

Versicherungsunternehmen finanzieren den Schadenersatz in den Schadenversicherungszweigen. Die physische Produktion und damit auch die Wertschöpfung findet indes in anderen Unternehmen statt, beispielsweise den Automobilproduzenten oder Kfz-Reparaturwerkstätten für die Kfz-Kasko Versicherung. Das Versicherungsunternehmen ersetzt genau die Aufwendungen, die für den Ersatz eines Schadens anfallen, und schafft damit durch den Akt der Schadenfinanzierung selbst keinen Mehrwert.

Hypothetisch könnte man sich auch einen Sachleistungersatz durch das Versicherungsunternehmen vorstellen, bei dem der Kasko-Versicherer beispielsweise den Ersatzwagen für ein gestohlenen Fahrzeug vom Händler erwirbt und dem Versicherungsnehmer als Schadenersatz den neuen Wagen vor die Tür stellt. In diesem Fall stellte der Kaufpreis des Autos zweifellos einen Vorumsatz dar und wäre bei der Ermittlung der Wertschöpfung des Versicherungsunternehmens vom Umsatz zu subtrahieren.

Die Versicherungsprämien reflektieren zu einem großen Teil Beträge, die im Erwartungswert erforderlich sind, um Schadenersatzleistungen zu erstatten, die von anderen Unternehmen ausgeführt werden. Das Produkt aus Schadenausmaß und

---

---

Eintrittswahrscheinlichkeit (Erwartungsschaden) fließt an die Versicherungsnehmer in Form von Schadenzahlungen wieder zurück. Aufgrund der stochastischen Natur der Schadenersatzleistungen ist der Wertschöpfungsanteil auf der Ebene des einzelnen Versicherungsvertrags jedoch schwer von der Prämie zu trennen. Gesamtwirtschaftlich gesehen findet jedoch aufgrund des Gesetzes der großen Zahl ein mehr oder weniger vollständiger Risikoausgleich statt, so daß die insgesamt verursachten Schäden auch weitgehend dem Erwartungsschaden entsprechen. In der makroökonomischen Betrachtung wird der Charakter der Schadenkosten als durchlaufende Posten deutlicher.

Teile der Schadenversicherung und die Unfallversicherung zahlen im Versicherungsfall Leistungen, die nicht einen physischen Schadenersatz, sondern einen finanziellen Transfer darstellen. Beispiele dafür sind Schmerzensgeldzahlungen und Ausgleich von Verdienstaufschlägen (Vermögensschäden) in der Haftpflichtversicherung sowie die Versicherungssummen der Unfallversicherung. Dabei handelt es sich um die Verteilung von bestehendem Vermögen und nicht um die Schaffung neuer Güter oder Dienstleistungen und trägt somit auch nicht zur Entstehung des Sozialprodukts bei.

Unabhängig vom Charakter der Schadenleistung handelt es sich nicht um Wertschöpfung durch die Versicherungsunternehmen. Entweder findet gar keine Wertschöpfung statt, sondern ein finanzieller Transfer, oder die Wertschöpfung findet in anderen Unternehmen statt. Auf der Ebene der Versicherungsunternehmen handelt es sich um durchlaufende Posten.

### *3.1.3. Einbeziehung der Versicherungsvermittlung*

Der Versicherungsvertrieb stellt einen wesentlichen Bestandteil der Wertschöpfung der Schaden-/Unfallversicherungsbranche dar. Die von Schaden-/Unfallversicherern bezahlten Provisionen beliefen sich 1997 auf 11% der Bruttobeitrageinnahmen oder 30% der gesamten Wertschöpfung.

---

	1995	1996	1997	Durchschnitt
Provisionen in % der BBE	10,2%	10,3%	10,7%	10,4%
Provisionen in % der Wertschöpfung	28,5%	29,9%	31,6%	30,0%

*Tabelle 3: Quantitative Bedeutung der Vermittlerprovisionen*

Die Umsatzsteuerbefreiung des § 4 Nr. 10 UStG erstreckt sich auch auf die „Leistungen, die darin bestehen, daß anderen Personen Versicherungsschutz verschafft wird.“ Nach § 5 I Nr. 1 VersStG ist das Versicherungsentgelt die Bemessungsgrundlage<sup>9</sup> für die Versicherungssteuer. Die Vermittlerprovisionen unterliegen somit keiner direkten Besteuerung.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß ökonomisch die Wertschöpfung der Versicherungsvermittlung nicht steuerlich belastet würde. Die Vermittler werden vom Versicherungsunternehmen aus den Versicherungsprämien bezahlt. Dies gilt unabhängig von der Ausgestaltung des Vertriebssystems: ob für eigene Rechnung oder für fremde Rechnung, ob festangestellter Außendienst, Einfirmenvertreter, Mehrfirmenvertreter oder Versicherungsmakler.<sup>10</sup> Daher wird die Vermittlerprovision oder Makler-Courtage im derzeitigen Versicherungsteuersystem indirekt über die Besteuerung der Versicherungsprämien mit 15% besteuert.

<sup>9</sup> Die Steuerbemessungsgrundlage ist "...die Größe, nach der sich der Steuerbetrag bemißt. Sie kann mit dem Steuergegenstand identisch sein, muß es aber nicht." Siehe Andel (1992), S. 106.

<sup>10</sup> Für Fragen der Besteuerung ist nur relevant, ob der Vermittler als selbständiger Unternehmer oder als Angestellter des Versicherungsunternehmens handelt. Nachfolgend werden daher auch für Versicherungsmakler zur Vereinfachung nur noch die Begriffe Versicherungsvermittler und Vermittlerprovision verwendet.

---

Bei einer Einbeziehung der Versicherungsleistungen in das Umsatzsteuersystem würde diese automatische indirekte Erfassung der Vermittlerleistung in der Steuerbemessungsgrundlage wegfallen. Die Frage, ob die Vermittlerprovisionen für erbrachte Vorleistung an selbständige Unternehmer bezahlt werden oder einen internen Kostenfaktor des Versicherungsunternehmens darstellen (fest angestellter Außendienst), spielte dann eine Rolle für die Besteuerung.

Die Besteuerung der Vermittlerleistung wäre ökonomisch gesehen kein Novum. Die Versicherungsnehmer bezahlen bereits jetzt indirekt 15% VersSt auf die Vermittlerprovisionen. Die wesentliche Änderung bestünde in der Einbeziehung in das System durch Einführung einer expliziten Steuerpflicht. Zu der Diskussion konkreter Gestaltungsmöglichkeiten des Einbezugs der Vermittlerleistung siehe weiter unten in Kap. 7.2.

#### *3.1.4. Zurechnung von Kapitalerträgen*

Der Abzug von Schadenzahlungen und von Vorleistungen allein erfasst die Wertschöpfung der Versicherungsindustrie allerdings nicht vollständig. Da der Versicherungsnehmer seine Prämie im voraus bezahlt, die Schadenregulierung jedoch je nach Versicherungszweig mehr oder weniger verzögert erfolgt, entsteht ein positiver Cash-flow beim Versicherungsunternehmen, der von letzterem in seinen Kapitalanlagen investiert wird. Es handelt sich um ein implizites Asset Management des Versicherungsunternehmens für den Versicherungsnehmer. Für die Versicherungsnehmer zieht diese implizierte Finanzierung der Versicherungsunternehmen Opportunitätskosten in Form entgangener Kapitalerträge nach sich, die als Bestandteil der Zahlungsbereitschaft (= Wert für den Konsumenten) in die Ermittlung des Bruttowertschöpfungswerts einbezogen werden müssen.

Diese Kapitalerträge müssen für eine korrekte Erfassung der Wertschöpfung mit einbezogen werden. Zu diesem Zweck sollte man Kapitalerträge und Kursgewinne zu den Prämieinnahmen addieren. Die Notwendigkeit der Einbeziehung der Kapitalerträge in die Bruttowertschöpfung resultiert nicht aus der Auffassung, die

---

---

Versicherungsunternehmen würden die Prämieinnahmen der Versicherungsnehmer treuhänderisch verwalten, denn dies entspricht weder einzel- noch gesamtwirtschaftlich der Realität. Die Versicherungsprämien gehen vielmehr vollständig in das Eigentum der Versicherungsunternehmen über und sind allenfalls gegen Beitragsrückerstattungen zu verrechnen.

Die Einbeziehung der Kapitalerträge ist einerseits erforderlich, um die Opportunitätskosten der Versicherungsnehmer für die vorausbezahlten Prämien zu berücksichtigen. Diese Opportunitätskosten können durch die Allokation eines Zinsertrags auf Basis der versicherungstechnischen Rückstellungen approximiert werden. Andererseits ist auch die Eigenkapitalverzinsung in die Berechnung der Wertschöpfung einzubeziehen, da die Bereitstellung des Risikokapitals eine notwendige Voraussetzung für die Gewährung des Versicherungsschutzes ist.

Der ökonomische Gewinn schließlich ist als Residualgröße Bestandteil der Wertschöpfung. Dieser Betrag entspricht der Differenz zwischen dem Verkaufserlös, der die Wertschätzung durch die Kunden repräsentiert, den Vorleistungen, die Wertschöpfung anderer Produktionsstufen darstellen, und den Faktorentgelten für die Nutzung der Produktionsfaktoren (Löhne und Gehälter sowie Eigenkapitalverzinsung). Dieser Betrag kann als Entlohnung für die unternehmerische Leistung interpretiert werden (z.B. für ein herausragendes Produkt oder eine effizientere Produktionstechnologie).

### 3.2. Quantitative Schätzung der Wertschöpfung

*Im vorangehenden Kapitel wurden die theoretischen Konzepte zur Ermittlung der Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft diskutiert. Die dort beschriebenen Größen sollen nun quantifiziert werden. Dazu werden zunächst die diversen Positionen der Erfolgsrechnung der Schaden-/Unfallversicherungsbranche in der*

---

Tabelle 4 dargestellt. Es handelt sich dabei um Fünfjahres-Durchschnittswerte für die gesamte Schaden-/Unfallversicherung.<sup>11</sup> Alle Größen der Erfolgsrechnung werden in Prozent der Bruttoprämien angegeben, da diese die Referenz-Bemessungsgrundlage für die Versicherungsteuer darstellen.

Die Nettokapitalerträge umfassen alle laufenden Kapitalerträge und realisierten Wertsteigerungen, abzüglich der Aufwendungen für die Verwaltung der Kapitalerträge und realisierter Verluste/Abschreibungen auf Kapitalanlagen. Die Aufwendungen für Versicherungsfälle enthalten das Ergebnis aus der Abwicklung der aus den Vorjahren übernommenen Rückstellungen für noch nicht abgewickelte Versicherungsfälle. Über- oder Unterreservierungen werden damit korrigiert. Die Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb umfassen sowohl die Abschlußaufwendungen (inklusive Vermittlerprovisionen) als auch interne Verwaltungskosten. Die versicherungstechnische Rechnung basiert bis zum Rohergebnis auf Bruttogrößen. Der Ergebnisbeitrag der Rückversicherung wird im Rückversicherungsergebnis zusammengefaßt dargestellt.

<i>Verdiente Bruttobeitragseinnahmen</i>	100,0%
<i>- Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb</i>	-24,2%
<i>- Aufwendungen für Versicherungsfälle</i>	-71,1%
<i>- sonstige versicherungstechnische Aufwendungen/Erträge</i>	-1,5%
<i>= versicherungstechnisches Rohergebnis</i>	3,3%
<i>- Beitragsrückerstattung</i>	-0,8%
<i>- Rückversicherungsergebnis</i>	-1,2%
<i>= versicherungstechnisches Nettoergebnis I</i>	1,2%
<i>+ Nettokapitalerträge</i>	9,0%
<i>- sonstiges Ergebnis</i>	-2,4%
<i>= Gewinn vor Steuern</i>	7,7%

*Tabelle 4: Vereinfachte Erfolgsrechnung der Schaden-/Unfallversicherung*

<sup>11</sup> Quelle: BAV.

Aus der Erfolgsrechnung kann man einige notwendigen Größen für die Anwendung des additiven und subtraktiven Verfahrens auf die Versicherungswirtschaft entnehmen. Einige Positionen der Erfolgsrechnung wurden für diesen Zweck zusammengefaßt bzw. unterschiedlich gruppiert. Die Veränderung der Schwankungsrückstellung wurde dem Vorsteuerergebnis zugerechnet, da es sich um ein Instrument zur Ergebnisglättung handelt. Die Schadenaufwendungen gemäß Jahresabschluß werden um den Anteil der internen Schadenregulierungskosten bereinigt, um den Zahlungsstrom an die Versicherungsnehmer von den internen Aufwendungen zu trennen, da letztere Bestandteil der Wertschöpfung sind.

Die Aufwendungen für Vorleistungskäufe wurden über eine vereinfachende Residualrechnung ermittelt, da die Jahresabschlüsse der Versicherungsunternehmen keinen genauen Aufschluß über interne Kostenkategorien geben. Deshalb wird unterstellt, daß nur die (im Anhang ausgewiesenen) Personalaufwendungen interne Wertschöpfung der Versicherungsunternehmen darstellen. Diese Vorgehensweise vernachlässigt die Abschreibungen auf den Einsatz eigener Immobilien (Geschäftsgebäude) im Produktionsprozeß.<sup>12</sup> Deren quantitative Bedeutung kann jedoch als gering angesehen werden.

<i>Aufwendungen für den Versicherungsbetrieb</i>	24,2%
+ interne Schadenregulierungskosten <sup>13</sup>	7,0%
= gesamte interne Aufwendungen	31,2%
- Personalkosten <sup>14</sup>	24,3%
= Vorleistungskäufe	6,9%

*Tabelle 5: Retrograde Ermittlung der Vorleistungskäufe*

<sup>12</sup> Die Wertschöpfung von Immobilien in den Kapitalanlagen wird dort erfaßt.

<sup>13</sup> Die Höhe der internen Schadenregulierungskosten beruht auf einer Schätzung.

<sup>14</sup> Quelle: Jahresabschlüsse der 120 größten Schaden-/Unfallversicherungsunternehmen.

Zunächst wird in Tabelle 6 das um die Zurechnung der Kapitalerträge modifizierte subtraktive Verfahren dargestellt:

<i>Verdiente Bruttobeitragseinnahmen</i>	100,0%
+ <i>Nettokapitalerträge</i>	8,9%
= <i>Bruttowertschöpfung</i>	108,9%
- <i>sonstige versicherungstechnische Aufwendungen/Erträge</i>	-1,5%
- <i>Aufwendungen für Versicherungsfälle</i>	-64,1%
- <i>Beitragsrückerstattung</i>	-0,8%
- <i>Vorleistungskäufe</i>	-6,9%
- <i>sonstiges Ergebnis</i>	-2,4%
= <i>Nettowertschöpfung</i>	33,3%

*Tabelle 6: Ermittlung der Wertschöpfung der Schaden-/Unfallversicherung nach dem subtraktiven Verfahren*

Wie bereits erwähnt, muß das selbe Ergebnis über das additive Verfahren ermittelt werden können. Die Summe der Faktorentgelte für Arbeit und Kapital entspricht gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung der Wertschöpfung.<sup>15</sup> Die Entlohnung für den Kapitaleinsatz ist der in der Erfolgsrechnung ausgewiesene Gewinn.<sup>16</sup> Die Faktorentlohnung für den Arbeitseinsatz ist die Summe der Löhne, Gehälter, Vermittlerprovisionen und Sozialleistungen, die im Anhang des Jahresabschlusses ausgewiesen wird.

<sup>15</sup> Der Einsatz natürlicher Ressourcen spielt im Produktionsprozeß für Versicherungsdienstleistungen eine untergeordnete Rolle.

<sup>16</sup> Quelle: BAV-Geschäftsberichte. Der Gewinn wird hier inklusive der Zuführungen zur Schwankungsrückstellung definiert.

---

<i>Personalkosten / Provisionen</i>	24,3%
<i>+ Gewinn vor Steuern</i>	7,7%
<i>= Nettowertschöpfung</i>	32,0%

*Tabelle 7: Ermittlung der Wertschöpfung der Schaden-/Unfallversicherung nach dem additiven Verfahren*

Die Differenz der beiden Methoden in Höhe von 1,3% der Bruttobeitragseinnahmen ist auf die Vernachlässigung der Wertschöpfung der Rückversicherung beim additiven Verfahren zurückzuführen. Da nur die Faktorentgelte der Erstversicherer erfasst wurden, fehlt Wertschöpfung in Höhe des Rückversicherungsergebnisses<sup>17</sup> der Erstversicherer. Das subtraktive Verfahren basiert dagegen auf Bruttogrößen und schließt deshalb die Wertschöpfung der Rückversicherung implizit ein. Unter Berücksichtigung des Rückversicherungsergebnisses führen somit beide Methoden zu dem Ergebnis einer Wertschöpfung in Höhe eines Drittels der verdienten Bruttoprämien.

---

<sup>17</sup> Vgl. Tabelle 4.

---



#### 4. Beschreibung der Umsatzsteuer in Deutschland

Seit dem 1.1.1968 wird in Deutschland die Umsatzsteuer in der Form einer Mehrwertsteuer vom Konsumtyp oder auch Netto-Allphasen-Umsatzsteuer erhoben. Die Zielsetzung ist eine Besteuerung des Endverbrauchs mit einem Regelsatz von 16%. Die Steuer wird nicht unmittelbar beim Endverbraucher, sondern indirekt von den Unternehmern erhoben, welche die Leistungen an die Verbraucher erbringen.

Da in der Regel mehrere Unternehmen sukzessive an der Leistungserstellung beteiligt sind, wurde die Umsatzsteuer 1968 von einer Brutto-Allphasen-Steuer auf eine Netto-Allphasen-Steuer umgestellt. Die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer wird definiert als Bruttowertschöpfung minus dem Wert aller Aufwendungen für Vorleistungen (Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe). Die Bruttowertschöpfung umfaßt alle Umsatzerlöse und den Wert von selbsterstellten (aktivierungsfähigen) Anlagen. Da die Unternehmen ihre Investitionsausgaben abziehen können, verbleibt gesamtwirtschaftlich der Wert der Konsumgüter als Bemessungsgrundlage. Die Umsatzsteuer stellt demnach eine Art Konsumsteuer dar, obwohl sie auf allen Handelsstufen erhoben wird.

Der Abzug der Vorumsätze wird nicht direkt durchgeführt, sondern indirekt über das *Vorsteuerabzugsverfahren*. Auf die Umsatzerlöse wird der Steuersatz angewandt und dadurch die Bruttosteuerpflicht ermittelt. Davon werden die Vorsteuerguthaben abgezogen. Das Vorsteuerguthaben entsteht aus dem Betrag an Umsatzsteuer, der im Rahmen von Vorumsätzen an die Lieferanten bezahlt wurde. Die Endverbraucher sind nicht vorsteuerabzugsfähig. Sie tragen dadurch die endgültige Steuerbelastung. Durch das System des Vorsteuerabzugs wird sichergestellt, daß alle Umsätze, die nicht dem Endkonsum dienen, von der Belastung durch die Umsatzsteuer ausgenommen werden. Auf diese Weise übt die Umsatzsteuer im Gegensatz zu der Brutto-Allphasen-Steuer, die vor 1968 angewandt wurde, keine konzentrationsfördernde Wirkung aus.

---

Das Prinzip der Umsatzsteuer soll anhand eines Beispiels erläutert werden: Angenommen, Unternehmen A erstellt eine Maschine, die es an Unternehmen B für einen Nettopreis von 1000 DM verkauft. Der Umsatz ist mit 16% umsatzsteuerpflichtig, woraus sich ein Bruttopreis der Maschine von 1160 DM ergibt. Unternehmer A muß 160 DM Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen.

Gleichzeitig erhält der Käufer B diese 160 DM als Vorsteuerguthaben, wenn er selbst umsatzsteuerpflichtig ist. Das Unternehmen B setzt die Maschine im eigenen Produktionsprozeß ein und erwirtschaftet damit einen Umsatz von 2000 DM. Daraus ergibt sich eine Umsatzsteuerschuld von 320 DM. Das Vorsteuerguthaben in Höhe von 160 DM kann gegen die eigene Umsatzsteuerschuld von B verrechnet werden. Unternehmen B muß somit 160 DM an das Finanzamt abführen.

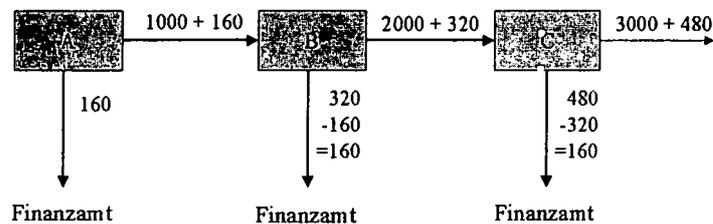


Abbildung 6: Wirkungsweise der Umsatzsteuer zwischen Unternehmen

Die Umsatzsteuer wird somit schrittweise entsprechend der zusätzlichen Wertschöpfung abgeführt. Bei Verkäufen zwischen Unternehmen ohne Erhöhung des Werts/Verkaufspreises (durchlaufende Posten) würde netto keine Zahlung an das Finanzamt ausgelöst. Was Unternehmen A an Steuern zahlt, bekommt Unternehmen B als Vorsteuer erstattet. Ist der Käufer dagegen ein Endverbraucher, so wird die Steuer definitiv, da Haushalte nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind.

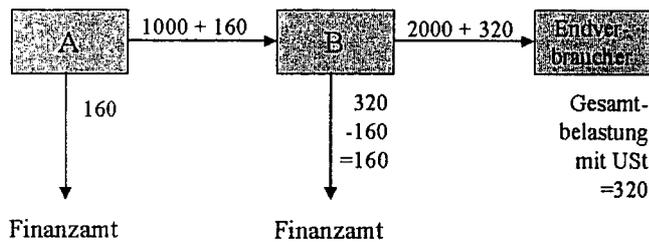


Abbildung 7: Wirkungsweise der Umsatzsteuer mit Endverbraucher

Die Summe der Käufe des Haushaltssektors wird demnach bei der Netto-Allphasen-Umsatzsteuer besteuert. Die Bemessungsgrundlage der Mehrwertbesteuerung ist der gesamtwirtschaftliche Konsum, wie die nachfolgende Identitätsgleichung verdeutlicht.

$$C = Y - I - Ex + Im$$

Die Investitionen sind von der Umsatzsteuer befreit, da die entsprechenden Vorsteuerguthaben gegen die Umsatzsteuerpflicht der investierenden Unternehmen verrechnet werden. Der Export wird grundsätzlich ebenfalls von der Umsatzsteuerpflicht befreit.<sup>18</sup> Im Gegenzug wird der Import mit der Einfuhrumsatzsteuer oder Erwerbsteuer (bei innergemeinschaftlichem Erwerb) belastet.

Nachdem die Wertschöpfung der Schaden-/Unfallversicherungsbranche ermittelt, und das Konzept der Netto-Allphasen-Umsatzsteuer vorgestellt wurde, soll nachfolgend die Übertragung der Mehrwertbesteuerung auf Versicherungsdienstleistungen diskutiert werden. Es werden drei Mehrwertsteuermodelle für die Versicherungsbranche analysiert. Das erste Konzept (Kapitel 5) beschreibt die unmodifizierte Übertragung der bestehenden Umsatzsteuer auf die Versicherung:

<sup>18</sup> Voraussetzung ist die Anwendung des Bestimmungslandprinzips, vgl. dazu später in Kap. 10.2.

- a) Ermittlung der Steuerschuld beim Versicherungsnehmer durch Besteuerung des Umsatzes und Abzug von Vorsteuerguthaben.

Da die einfache Übertragung der Umsatzsteuer auf die Versicherungsdienstleistungen mit verschiedenen Problemen behaftet wäre, wird anschließend in Kapitel 6 eine Anwendung des additiven Verfahrens als Alternative diskutiert:

- b) Ermittlung der Steuerschuld beim Versicherungsnehmer durch additive Bestimmung der Wertschöpfung aus der Faktorentlohnung.

Der Alternativvorschlag erweist sich indes als problematischer als das ursprüngliche Modell, dessen Mängel er beheben sollte. Deshalb wird schließlich in Kapitel 7 in einem dritten Modell versucht, das Umsatzsteuerverfahren soweit zu modifizieren, daß den Besonderheiten der Versicherungswirtschaft besser Rechnung getragen wird:

- c) Ermittlung der Steuerschuld beim Versicherungsunternehmen durch Abzug von Vorumsätzen von den korrigierten Umsatzerlösen.

Die drei Modelle werden anschließend in Kapitel 8 verglichen und einer ökonomischen Beurteilung unterzogen.

---

---

## 5. Ermittlung der Mehrwertsteuer über Abzug von Vorsteuerguthaben

Die unmittelbare Übertragung des Prinzips der Umsatzsteuer auf die Versicherung bestünde darin, die Steuerbefreiung für Versicherungsprämien des § 4 Nr. 10 UStG aufzuheben und damit Versicherungsdienstleistungen in die Kategorie steuerbarer Umsätze aufzunehmen (§ 1 Nr.1 UStG). Die somit ermittelte Steuerschuld wäre gegen die Vorsteuerguthaben zu verrechnen. Diese vereinfachte Anwendung würde jedoch aufgrund versicherungsspezifischer Besonderheiten zu unerwünschten Abweichungen von der gewünschten Besteuerung der Wertschöpfung führen.

### 5.1. Vorumsatz ohne (ausreichendes) Vorsteuerguthaben

Soll die Mehrwertbesteuerung in Form einer Netto-Allphasen-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug auf die Schaden-/Unfallversicherung angewandt werden, stellt sich das Problem, den Versicherungsunternehmen ein ausreichendes Vorsteuerguthaben zu gewähren, das den Aufwendungen für Versicherungsfälle entspricht. Ansonsten würden auch die Schadenzahlungen als Wertschöpfung erfasst und besteuert. Wie nachfolgend dargestellt wird, trifft diese Voraussetzung jedoch für einen großen Teil der Schadenzahlungen nicht zu.

#### 5.1.1. *Divergenz von Schadenersatz und Beleg*

In zahlreichen Versicherungszweigen kompensieren die Versicherungsunternehmen teilweise umsatzsteuerpflichtige Schadenersatzleistungen, wenn der Geschädigte nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist (z.B. Kfz-Reparaturkosten einer geschädigten Drittperson in der Kfz-Haftpflichtversicherung). In diesen Fällen müsste der Rechnungsbeleg des Empfängers der Entschädigungsleistung (oder eine Kopie) an das Versicherungsunternehmen weitergeleitet werden. Dies entspricht in vielen

---

---

Fällen bereits der Praxis, da der Geschädigte die Höhe seines Schadens belegen muß. Voraussetzung ist jedoch die Durchführung der Reparaturen oder die Ersatzbeschaffung.

In der Kfz-Kasko Versicherung wird jedoch beispielsweise der Wiederbeschaffungswert und nicht der Neuwert erstattet. Wenn der Geschädigte die Vergütung des Zeitwerts/Wiederbeschaffungswerts empfängt, ohne die versicherte Sache wiederzubeschaffen oder reparieren zu lassen, entsteht kein entsprechendes Vorsteuerguthaben. Bei dem Ersatz von einzelnen Fahrzeugteilen kann dagegen ein Abzug „neu für alt“ den Erstattungsbetrag niedriger als den Rechnungsbetrag ausfallen lassen.

#### 5.1.2. *Nicht umsatzsteuerpflichtige Umsätze*

Wie kann man den Vorsteuerabzug bei Schadenzahlungen realisieren, die nicht umsatzsteuerpflichtig sind (z.B. Schmerzensgeldleistungen, Rentenzahlungen, Unfallversicherungsleistungen)? Der Schadenersatz aufgrund unerlaubter Handlung (§§ 823 ff BGB) selbst ist nicht umsatzsteuerpflichtig, da das Kriterium des Leistungsaustauschs nicht erfüllt ist. Der Schädiger erhält keine Gegenleistung des Geschädigten.<sup>19</sup>

Ein Großteil der Schadenersatzleistungen der Haftpflichtversicherung besteht aus Kompensationen für Heilbehandlungskosten, Verdienstausschlag, Schmerzensgeld und ähnlichen Leistungen, die entweder gemäß §4 UStG steuerbefreit sind oder einen Vermögenstransfer darstellen und damit gemäß §1 UStG nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegen.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. Bunjes/Geist (1997), S. 20.

<sup>20</sup> Das Kriterium des Leistungsaustauschs ist nicht erfüllt.

---

### 5.1.3. *Reduzierter Steuersatz und Nachholeffekt*

Ein Teil der Schadenzahlungen unterliegt einem reduzierten Steuersatz. Die einfache Anwendung des Vorsteuerabzugsverfahrens führt zum sogenannten Nachholeffekt auf der Ebene des Versicherungsunternehmens. Die Wertschöpfung der befreiten Stufe geht mangels (ausreichendem) Vorsteuerguthaben in die Bemessungsgrundlage der nächsten Umsatzstufe ein. Das Versicherungsunternehmen zahlt den vollen Steuersatz zuzüglich der Steuerbefreiung der vorhergehenden Produktionsstufe. Das Vorsteuerabzugsverfahren bedingt, daß Steuerbefreiungen und reduzierte Steuersätze auf der Ebene des Endverbrauchers zur Anwendung kommen müssen. Steuerbefreiungen innerhalb der Produktionskette sind systemwidrig und führen zu einer ungleichmäßigen definitiven Steuerlast.

### 5.1.4. *Ersatzbelege zur Vermeidung des Nachholeffekts*

Ein Lösungsansatz bestünde darin, ein analog zum Vorsteuerguthaben zu verrechnendes Vorsteueräquivalent einzuführen. Werden umsatzsteuerfreie oder mit beschränktem Satz steuerpflichtige Schadenersatzleistungen kompensiert, könnte dennoch eine Weiterleitung der Rechnungen eingeführt werden. Das Vorsteueräquivalent müßte dann aus der Differenz zum vollen Steuersatz errechnet werden. Dies wäre bereits eine wesentliche Änderung des Umsatzsteuersystems.

Problematischer wäre jedoch der Fall der Kompensation von Schmerzensgeld oder Vermögensschäden oder die Auszahlung einer Unfallversicherungssumme oder Betriebsunterbrechungs-Versicherungsleistung. In diesen Fällen liegen den Versicherungsleistungen auf Seiten der Versicherungsnehmer keine Rechnungen zugrunde. Hier müßte demnach ein System von Ersatzbelegen geschaffen werden, die vom Versicherungsunternehmen ausgestellt werden können, um das System des Vorsteuerabzugs aufrecht erhalten zu können.

Die Einführung von Ersatzbelegen schüfe ein systematisches Kontrollproblem. Die Ausstellung des Ersatzbeleges reduzierte einseitig die Steuerlast des Versiche-

---

rungsunternehmens, ohne daß jemand für die korrekte Höhe der Gutschrift haftete. Es wäre demnach erforderlich, eine dritte Institution als Kontrollinstanz in den Prozeß einzubeziehen, z.B. Wirtschaftsprüfer, Abgleich mit den Auszahlungen für Versicherungsfälle im Jahresabschluß.

Ein weitere Schwierigkeit ergäbe sich aus dem Problem der Periodenabgrenzung von Prämieinnahmen und zeitlich verzögerten Auszahlungen zu einem Versicherungsfall (z.B. Haftpflichtversicherung). Die Umsatzsteuerschuld entsteht mit der vorschüssigen Zahlung der Versicherungsprämien. Der Zeitpunkt des Eintritts der Schadenfälle ist zufällig auf die Deckungsperiode verteilt. Vom Zeitpunkt des Schadeneintritts bis zur Schadenmeldung und schließlich der Schadenregulierung können einige Monate bis Jahre vergehen. In der Erfolgsrechnung der Versicherungsunternehmen wird versucht, den Schadenaufwand durch die Bildung von Schadenreserven komplett dem Schadenanfalljahr zuzuordnen.

Wann soll das Vorsteuerguthaben verrechenbar sein? Kompensiert der Versicherer eine effektive (umsatzsteuerpflichtige) Schadenersatzleistung, so wäre die Vorsteuer abziehbar, wenn die Rechnung (Kopie) vorliegt, und die Zahlung geleistet worden ist. Wie sollte indes die Ausstellung von Ersatzbelegen gehandhabt werden? Ersatzbelege kämen z.B. systematisch beim Ersatz von Vermögensschäden in der Haftpflichtversicherung zum Einsatz, wo das Phänomen der verzögerten Auszahlung besonders ausgeprägt ist. Würde für die Bestimmung des Zeitpunkts des Vorsteuerabzugs bei diesen zeitlich verzögert erfolgenden Zahlungen auf den effektiven Zeitpunkt der Schadenzahlungen abgestellt, ergäbe sich ein Zinsnachteil für die Versicherungsunternehmen. Man könnte diesbezüglich allerdings argumentieren, daß dieser Effekt dadurch ausgeglichen wird, daß die Versicherungsprämien um den entsprechenden Zeitfaktor abdiskontiert werden, wodurch die Umsatzsteuerpflicht ebenfalls abdiskontiert würde.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Diese Argumentation wird dann hinfällig, wenn man die Kapitalerträge in die Steuerbemessungsgrundlage einbezieht, wie weiter unten in den anderen Steuermodellen diskutiert wird.

---

## 5.2. Steuerbefreiung gewerblicher Versicherungsnehmer

Das andere grundsätzliche Problem besteht darin, die Steuerbefreiung gewerblicher Versicherungsnehmer zu gewährleisten. Die beabsichtigte Steuerbemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer ist der Endverbrauch. Auf allen zwischengelagerten Produktionsstufen soll keine definitive Steuerlast entstehen.

### 5.2.1. *Schadenersatz für gewerbliche Versicherungsnehmer schließt Umsatzsteuer ein*

Ein erstes Modell würde dem gewerblichen Versicherungsnehmer Schadenersatzleistungen einschließlich Umsatzsteuer erstatten. Die Prämienrechnung enthält die Umsatzsteuer auf die Versicherungsprämie, die als Vorsteuerguthaben verrechnet werden kann. Im Schadenfall erhalte der gewerbliche Versicherungsnehmer begleitend zum Ersatz seines Schadens eine Vorsteuergutschrift, die er gegen seine Umsatzsteuerpflicht verrechnen kann. Dies würde jedoch zufallsabhängig zu einer Über- bzw. Unterkompensierung mit Vorsteuerguthaben führen.

Ohne Schadenfall gäbe es keine Gutschrift, obwohl der Versicherungsnehmer den Erwartungswert der Schadenersatzleistung einschließlich Umsatzsteuer mit der Versicherungsprämie bezahlt hat. In diesem Fall entstünde eine indirekte Belastung auf der Ebene des gewerblichen Versicherungsnehmers in Höhe des Erwartungswerts der Umsatzsteuer auf Schadenersatzleistungen. Tritt dagegen ein Schadenfall ein, bekäme der Versicherungsnehmer die Schadenersatzleistung einschließlich der Umsatzsteuer erstattet und erhalte gleichzeitig eine Vorsteuergutschrift, die er gegen die Umsatzsteuerpflicht aus seinen Umsätzen verrechnen könnte. Hier könnte es jedoch zu einer Überkompensation kommen, wenn die Summe der Vorsteuerguthaben die Bruttosteuerlast<sup>22</sup> überstiege. Die Vorsteuerguthaben wären dann nur gegen zukünftige Bruttosteuerlasten des gewerblichen Versicherungsnehmers zu verrechnen, woraus sich ein Zinsverlust ergäbe.

---

<sup>22</sup> Die Bruttosteuerlast berechnet sich als: Bruttoumsatz \* Steuersatz.

### 5.2.2. *Steuerbefreiung des Schadenersatzes für gewerbliche Versicherungsnehmer*

Man könnte versuchen, dieses Problem zu vermeiden, indem die Schadenersatzleistungen für gewerbliche Versicherungsnehmer generell von der Umsatzsteuer befreit werden. Die erwartete Schadenersatzleistung enthielte dann keinen Steueranteil, womit das Problem der Doppelbesteuerung vermieden würde. Der Versicherungsnehmer bezahlte einzig die Umsatzsteuer auf die Versicherungsprämie, wofür er ein entsprechendes Vorsteuerguthaben erhielt.

Die Schadenersatzleistungen würden als Bestandteil der Wertschöpfung des Versicherungsnehmers erfaßt, da es aufgrund der Steuerbefreiung keine entsprechenden Vorsteuerguthaben gibt (Nachholeffekt). Dies erhöht die Bruttosteuerlast des gewerblichen Versicherungsnehmers, obwohl die Wertschöpfung auf einer anderen Wirtschaftsstufe stattgefunden hat. Damit wäre der gewerbliche Versicherungsnehmer nicht wie beabsichtigt von jeglicher Belastung durch die Umsatzsteuer befreit. Es würde dadurch aber die unterbleibende Besteuerung auf der Wirtschaftsstufe des Schadenersetzers nachgeholt. Die Steuerbefreiung der Wirtschaftsstufe, welche die Schadenersatzleistungen erbringt, würde nämlich dort einen Nebeneffekt der Überkompensierung mit Vorsteuer verursachen, wenn die bezahlten Vorsteuern für die Erstellung der steuerbefreiten Wirtschaftsgüter zum Vorsteuerabzug berechtigten. Gemäß § 15 II Nr. 1 sind deshalb steuerfreie Umsätze vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen. Damit entsteht jedoch bei dem Erbringer der Schadenersatzleistung eine Belastung mit nichtabzugsfähiger Vorsteuer.

Das Ausmaß der nichtabzugsfähigen Vorsteuern müßte von dem Schadenersetzer durch Schätzung ermittelt werden. Der nicht abzugsfähige Teil der bezahlten Vorsteuer wird auf der Ebene des Schadenersetzers zum Kostenfaktor und wird später auf der Ebene des gewerblichen Versicherungsnehmers nochmals mit Umsatzsteuer belastet. Das Problem der Doppelbesteuerung würde demnach nur auf verschiedene Produktionsstufen verteilt. Ein weiteres Problem dieses Modells läge

in der Abgrenzung der Schadenersatzleistungen von den gewöhnlichen Umsätzen. Sollte die Erstattung durch ein Versicherungsunternehmen als Kriterium zur Bestimmung steuerfreier Umsätze herangezogen werden? Wie sollten partielle Erstattungen gehandhabt werden (z.B. Selbstbehalte, Kürzungen „neu für alt“ etc.)?

### 5.3. Vernachlässigung der Kapitalerträge

Ein weiteres gravierendes Problem liegt in der Vernachlässigung der Kapitalerträge. Wie weiter oben in Kapitel 3.2 gezeigt, erwirtschaftet die Schaden-/Unfallversicherungsbranche im Durchschnitt Kapitalerträge in Höhe von 9,7% der Bruttoprämien. Die Höhe der Kapitalerträge entspricht 29% der gesamten Wertschöpfung. Diese wären jedoch nicht in der Steuerbemessungsgrundlage enthalten. Der Abzug der undiskontierten Schadenkosten<sup>23</sup> von den implizit diskontierten Prämieinnahmen führt zu einer Unterschätzung der Steuerbemessungsgrundlage. Die Steuerbemessungsgrundlage bestünde nur aus der Summe der Löhne und Gehälter, die um das versicherungstechnische Ergebnis korrigiert wird. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre betrug das versicherungstechnische Ergebnis<sup>24</sup> 2,5% der verdienten Brutto Beitragseinnahmen. Im längerfristigen Durchschnitt ist jedoch eher von einem negativen versicherungstechnischen Bruttoergebnis auszugehen. Damit wäre die Steuerbemessungsgrundlage sogar noch geringer als die Lohnsumme.

### 5.4. Zusammenfassung

Das erste Konzept zur Einbeziehung der Versicherungsdienstleistungen in die Umsatzsteuer zeigt zahlreiche grundsätzliche Probleme auf. Diese sind sowohl konzeptioneller Natur (Vernachlässigung der Kapitalerträge, Steuerbefreiung ge-

---

<sup>23</sup> Schadenreserven werden zu Nominalwerten bilanziert.

<sup>24</sup> Nach Aufwand für die erfolgsabhängiger Beitragsrückerstattung

werblicher Versicherungsnehmer), als auch umsetzungsbezogen (Vorsteuerabzug ohne entsprechenden Beleg). Deshalb soll im folgenden ein Alternativvorschlag diskutiert werden, der auf dem völlig gegensätzlichen Konzept der additiven Ermittlung der Wertschöpfung basiert.

---

## 6. Additive Ermittlung der Steuerschuld im Versicherungsunternehmen

Die additive Methode der Ermittlung der Wertschöpfung summiert die Entlohnung der Produktionsfaktoren des Versicherungsunternehmens auf. Das Konzept basiert auf der Identität von Faktorentlohnungen und Wertschöpfung. Berechnungsmethode für die Mehrwertsteuer ist die durch Addition der Faktorentlohnungen errechnete Steuerbemessungsgrundlage, auf die der Steuersatz angewandt wird.

Faktorentlohnung sind im Fall der Versicherungsunternehmen hauptsächlich Löhne und Gehälter und der Gewinn für die Entlohnung des Eigenkapitals. Zinsen für Fremdkapital werden explizit kaum bezahlt, da Fremdfinanzierung nahezu ausschließlich über versicherungstechnische Rückstellungen erfolgt. Der Gewinn wird vor Abzug der Körperschaftsteuer betrachtet. Probleme ergeben sich insbesondere in bezug auf die Entlohnung des Kapitals.

### 6.1. Volatilität des Gewinns

Der Gewinn ist als Residualgröße volatil, da er von zyklischen Preisentwicklungen der Versicherungsmärkte, der Rendite der Kapitalanlagen und zufallsbedingten Schadenereignissen abhängt. Aus einer Ermittlung der Wertschöpfung über das additive Verfahren würde auch eine volatile Steuerbelastung resultieren, was untypisch für eine Konsumsteuer ist. Der stabilisierende Effekt der Konsum- im Vergleich zur Gewinnbesteuerung ginge verloren. Dies stellt einen fiskalisch unerwünschten Effekt dar, da die Steuereinnahmen weniger planbar wären.

---

---

## 6.2. Realisierte vs. unrealisierte Kapitalerträge

Die Einbeziehung der Kapitalerträge erfolgt beim additiven Verfahren implizit. Die Summe der Faktorentgelte umfaßt die Wertschöpfung unabhängig davon, ob es sich um versicherungstechnische Funktionen oder die Investition der Kapitalanlagen handelt.

Probleme ergeben sich jedoch durch die Ableitung der Kapitalentlohnung aus der Erfolgsrechnung. Ein Teil der Kapitalerträge erfolgt in Form von unrealisierten Wertsteigerungen, die gemäß den Bewertungsprinzipien für den Jahresabschluß nicht erfolgswirksam sind. Der Zuwachs an stillen Reserven stellt aber dennoch eine Wertsteigerung für die Eigentümer dar.

Wenn in der Umsatzbesteuerung nicht von den wesentlichen Bewertungsgrundsätzen der Körperschaftsteuer bzw. Einkommensteuer abgewichen werden soll, bleiben die unrealisierten Wertsteigerungen auch bei der Umsatzsteuer steuerfrei, solange sie nicht realisiert werden. Bei der Ermittlung der Wertschöpfung gemäß dem additiven Verfahren folgt dies aus der Ableitung der Entlohnung des Produktionsfaktors Kapital aus den ausgewiesenen Vorsteuergewinnen.

## 6.3. Grenzüberschreitende Versicherungsverhältnisse im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs

Versicherungsunternehmen, die in einem Mitgliedstaat der EU zugelassen sind, können im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit grenzüberschreitend im gesamten Gemeinschaftsgebiet Versicherungsdienstleistungen anbieten. Die Aufsicht erfolgt im Sitzland des Versicherungsunternehmens. Auch ohne Niederlassungen können Versicherungsdienstleistungen problemlos über Direktvertriebswege oder unabhängige Versicherungsvermittler angeboten werden. Die Barriere der Währungsrisiken wurde zwischen den meisten EU-Mitgliedstaaten durch die Einführung des

---

EURO abgeschafft. Damit kommt den grenzüberschreitenden Versicherungsverhältnissen eine wachsende Bedeutung zu. Die Besteuerung der Versicherungsprämien soll wettbewerbsneutral erfolgen.<sup>25</sup>

Im hier diskutierten additiven Besteuerungsmodell werden keine Umsätze mit inländischen Versicherungsnehmern oder im Inland gelegenen Risiken besteuert, sondern Komponenten der Erfolgsrechnung von Versicherungsunternehmen. Die Steuerhoheit für eine Besteuerung des Unternehmensgewinns und der Lohnsumme ausländischer Rückversicherungsunternehmen liegt indes eindeutig bei den ausländischen Steuerbehörden. Das additive Verfahren kann demnach nicht auf Versicherungsdienstleistungen angewandt werden, die von ausländischen Versicherungsunternehmen angeboten werden. Da die Ermittlung der Bemessungsgrundlage gesamthaft pro Unternehmen auf Basis der Erfolgsrechnung stattfindet und nicht dezentral per Versicherungsvertrag, ergibt sich ein Konflikt mit der Steuersouveränität der Sitzland-Staaten.

Unabhängig von dem Problem der Steuersouveränität wäre es auch unrealistisch, den Strom der Faktorentgelte im Ausland nachverfolgen zu wollen und der (Rück)Versicherung deutscher Risiken oder Versicherungsnehmer zuzuordnen. Versicherungsschutz kann in Form eines mehrstufigen Produktionsprozesses gewährt werden, der Risikoträger mit unterschiedlichster Rechnungslegung involviert. Die Information über Belegenheit der Originalrisiken ist nicht notwendigerweise sehr detailliert.

Somit wäre es auch nicht praktikabel, im Falle von Versicherungsverhältnissen mit ausländischen Versicherungsunternehmen einen Steuerrepräsentanten oder den Versicherungsnehmer als Steuerpflichtigen zu benennen. Man könnte damit zwar dem Problem der Besteuerung eines ausländischen Unternehmens ohne

---

<sup>25</sup> „Aus der Sicht der betroffenen Bürger und Unternehmer muß gewährleistet werden, daß die Umsatzsteuerbelastung nicht nach der Herkunft der Ware oder Dienstleistung differenziert. Spiegelbildlich dazu steht die Forderung nach der Wettbewerbsneutralität der Umsatzsteuer.“ Siehe Tipke/Lang (1998), S. 615.

Niederlassung im Inland entgehen, es bliebe jedoch das Problem, daß die Steuerbemessungsgrundlage nicht über das additive Verfahren zu ermitteln wäre.

#### 6.4. Handhabung der Rückversicherung

Ein gravierendes Problem der additiven Methode ergibt sich bei der Berücksichtigung einer mehrstufigen Produktion von Versicherungsschutz. Da ein Teil der Funktionen der Versicherung über den Abschluß von Rückversicherung ausgelagert wird bzw. werden kann, steht dem Erstversicherer ein Instrument zur Reduktion seiner Wertschöpfung zur Verfügung. Abbildung 8 verdeutlicht das aktuelle Ausmaß der zedierten Prämien im Verhältnis zu den Direktprämien in der Schaden-/Unfallversicherung.<sup>26</sup>

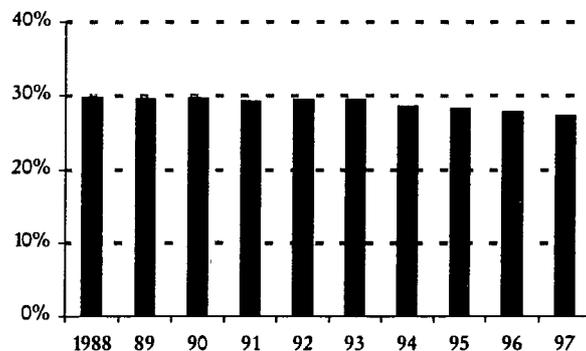


Abbildung 8: Zessionsquoten für das selbst abgeschlossene Schaden-/Unfallgeschäft

Insbesondere die Kapitalkosten können durch Risikotransfer zum Rückversicherer reduziert werden. Aber auch andere Funktionen, wie z.B. Schadenregulierung,

<sup>26</sup> Quelle: BAV.

Zahlungsverkehr oder Tarifierung könnten im Rahmen eines umfassenden Rückversicherungsabkommens vom Erstversicherer ausgegliedert werden. Stellte Rückversicherung ein Instrument zur Reduzierung der Besteuerung der Wertschöpfung dar, müßte mit einer substantiellen Ausweitung der Zessionen gerechnet werden. Im Extremfall könnte man sich ein Erstversicherungsunternehmen auf die Vertriebs- und Underwriting-Funktion reduziert vorstellen.

Die naheliegende Lösung scheint eine Einbeziehung der Rückversicherung in die Steuerpflicht zu sein. Dies ist jedoch aufgrund des internationalen Charakters des Rückversicherungsmarkts weder durchführbar noch wünschenswert. Will man eine diskriminierende Besteuerung inländischer Rückversicherer vermeiden, müßten auch ausländische Rückversicherer in die Steuerpflicht aufgenommen werden. Dies wäre notwendig, um eine schlagartige Verlagerung aller Rückversicherungsumsätze ins Ausland zu vermeiden. Wie bereits oben diskutiert, scheitert eine Besteuerung ausländischer Rückversicherer, die ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend anbieten, an der ausländischen Steuersouveränität.

Schließlich müßte auch für im Inland niedergelassene Rückversicherer eine Trennung der Faktorentgelte vorgenommen werden. Die deutschen Rückversicherer zeichnen ungefähr 35% ihres akzeptierten Rückversicherungsgeschäfts im Ausland.<sup>27</sup> Wie in Kapitel 4 ausgeführt wurde, liegt die Zielsetzung einer Mehrwertsteuer in der Besteuerung des Endverbrauchs. Die Rückversicherung ausländischer Risiken dient der Produktion von Versicherungsschutz von im Ausland belegenen Risiken und sollte demnach auch nicht von der Umsatzsteuer erfaßt werden (Bestimmungslandprinzip).

Eine eindeutige Zuordnung von Faktorentgelten zu bestimmten Risiken/Verträgen ist jedoch problematisch. Neben dem Standardproblem der Schlüsselung von Gemeinkosten, ergibt sich bei Rückversicherern als Hauptproblem die Zuordnung der Kapitalkosten. Prämieinnahmen spiegeln aufgrund der

---

<sup>27</sup> Vgl. Schweizer Rück (1998), S. 27.

---

unterschiedlichen Risikostruktur verschiedener Verträge nicht unbedingt den Bedarf an Risikokapital wider. Auch Versicherungssummen oder PML<sup>28</sup> oder maximale Haftungssummen sind nur ein ungenügender Indikator für das versicherte Risiko, da sie nur das Schadenausmaß aber nicht die Schadenwahrscheinlichkeit anzeigen.

### 6.5. Einbeziehung der Versicherungsvermittlung

Die Wertschöpfung der selbständigen Versicherungsvermittler umfaßt regelmäßig die Akquisition von Versicherungsverträgen. Zusätzlich können sich die Dienstleistungen der Versicherungsvermittler aber auch auf weitere Funktionen wie das Ausstellen von Policen, das Prämieninkasso, Funktionen bei der Schadenregulierung etc. erstrecken. Diese Bestandteile der Wertschöpfung sollen in der Bemessungsgrundlage enthalten sein. Die Kosten des Distributionssystems von durchschnittlich 11% der Bruttoprämien (Gehälter für den Außendienst, Provisionen oder Courtage) werden von den Versicherungsunternehmen bezahlt und sind Bestandteil der Prämienkalkulation.

Wie bereits in Kapitel 3.1.3 erwähnt, bestünde eine wichtige Änderung bei einer Umstellung auf die Umsatzsteuer darin, daß die Wertschöpfung des Versicherungsvertriebs nicht mehr automatisch Bestandteil der Steuerbemessungsgrundlage der Versicherungsunternehmen wäre. Im Rahmen des additiven Verfahrens müßte das Vermittlerentgelt (Provision oder Makler Courtage) in die Steuerbemessungsgrundlage einbezogen werden.

Wer sollte nun steuerpflichtig sein? Das Vermittlerentgelt wird direkt vom Versicherungsunternehmen an den Versicherungsvermittler gezahlt. Beim Versiche-

---

<sup>28</sup> PML steht für possible maximum loss und bezeichnet den wahrscheinlichen Höchstschaden im Unterschied zum Totalschaden. Es handelt sich um das in der industriellen Feuerversicherung übliche Maß für das Schadenausmaß.

---

---

rungsunternehmen stellen die bezahlten Provisionen eine Vorleistung dar. Faktorentgelt sind die Provisionen auf der Ebene der Versicherungsvermittler. Im Modell einer additiven Ermittlung der Wertschöpfung wäre es daher konsequent, die Steuer bei den Versicherungsvermittlern zu ermitteln, da ein Teil der Provisionen wiederum zum Aufwandsersatz von Vorleistungen der Vermittler dient (Büromiete, Fahrtkosten, Telephongebühren etc.). Letztlich müßte das Nettoeinkommen der Vermittler nach Abzug aller Werbungskosten (=Vorleistungen) in die Steuerbemessungsgrundlage einbezogen werden. Es ist jedoch nicht beabsichtigt, das Einkommen der Vermittler zusätzlich zu besteuern. Die additive Ermittlung der Wertschöpfung führt offensichtlich von der Zielsetzung der Konsumbesteuerung weg, da die Besteuerung nicht auf der Basis individueller Versicherungsverträge erfolgt. Dies ist ein grundsätzliches Problem, das sich nicht nur auf die Funktion der Versicherungsvermittlung beschränkt.

#### **6.6. Einbindung der Versicherung in den Vorsteuerabzug**

Falls die Steuerbemessungsgrundlage nach dem additiven Verfahren beim Versicherungsunternehmen ermittelt werden soll, stellte sich schließlich die Frage nach der richtigen Zuordnung der Wertschöpfung/Steuerlast auf die individuellen Versicherungsverträge. Das additive Verfahren kann aufgrund seiner Konzeption die Wertschöpfung nur auf der Ebene der Versicherungsunternehmen oder -vermittler bestimmen. Die Überwälzung auf die Versicherungsnehmer erfolgt dann nicht gemäß der in Anspruch genommenen Wertschöpfung, sondern entweder entsprechend eines pauschal vorgegebenen Schlüssels oder als Resultat des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage.

Dies ist jedoch nicht die Zielsetzung einer Konsumsteuer. Die Steuerlast soll vom Versicherungsnehmer getragen werden und diesen zum Vorsteuerabzug berechtigen, falls er kein Endverbraucher ist. Es ist ein spezifisches Problem des additiven Konzepts, daß es sich aufgrund des völlig abweichenden Berechnungsverfahrens

---

nicht in das Umsatzsteuersystem einfügt. Ohne entsprechende Gewährung von Vorsteuerguthaben, muß die Steuerbefreiung gewerblicher Versicherungsnehmer scheitern.

### 6.7. Zusammenfassung

Das additive Konzept zur Ermittlung des Steuerbemessungsgrundlage wurde als Alternative zu der unmittelbaren Übertragung des Umsatzsteuerprinzips (vgl. Kapitel 4) diskutiert. Die Aufhebung der Steuerbefreiung für Versicherungsprämien und im Gegenzug die Einführung des Vorsteuerabzugs für alle Vorleistungen und Schadenzahlungen würden zu gravierenden Problemen führen, die sowohl konzeptioneller als auch administrativer Natur sind.

Der grundlegende Widerspruch mit der Zielsetzung einer individualistischen Konsumbesteuerung besteht in der gesamthaften Ermittlung der Wertschöpfung bei den Leistungserstellern. Das additive Verfahren würde deswegen nicht nur den Endverbrauch, sondern auch Vorleistungen gewerblicher Versicherungsnehmer belasten.

Das größte Problem liegt jedoch in der Handhabung der grenzüberschreitenden Versicherung im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Rückversicherung. Da die Steuerbemessungsgrundlage nicht an den Versicherungsverhältnissen anknüpft, sondern an der Summe der Faktorentlohnungen der Versicherungsunternehmen, eröffneten sich umfangreiche Spielräume der Steuervermeidung durch Verlagerung der Wertschöpfung ins Ausland. Eine unterschiedliche Besteuerung der Versicherungsdienstleistungen, die von ausländischen Versicherungsunternehmen angeboten werden, verstößt darüber hinaus gegen das Gebot der Wettbewerbsneutralität.

---

## 7. Ermittlung der Steuerschuld über ein modifiziertes subtraktives Verfahren

Der Abzug von Schadenzahlungen und Vorleistungen von den Prämieinnahmen erfaßt die Wertschöpfung der Versicherungsindustrie nicht vollständig. Da der Versicherungsnehmer seine Prämie im voraus bezahlt, die Schadenregulierung jedoch je nach Versicherungszweig mehr oder weniger verzögert erfolgt, entsteht systematisch ein positiver Cash-flow beim Versicherungsunternehmen, der von diesem in Kapitalanlagen investiert wird. Es handelt sich gesamtwirtschaftlich betrachtet um eine Art implizites Asset Management des Versicherungsunternehmens für den Versicherungsnehmer.

Hier ergibt sich die Problematik der korrekten Quantifizierung und Einbeziehung dieser Opportunitätskosten des versicherungstechnischen Fremdkapitals, das eine implizite Entlohnung über diskontierte Versicherungsprämien erfährt. Diesen Opportunitätskosten der Versicherungsnehmer stehen Kapitalerträge der Versicherungsunternehmen gegenüber, die für eine korrekte Erfassung der Wertschöpfung in das Besteuerungskonzept einbezogen werden müssen.

### 7.1. Einbezug von Kapitalerträgen in die Bemessungsgrundlage

Zielsetzung des hier betrachteten Modells ist die Bestimmung der Opportunitätskosten des Versicherungsnehmers, die aus der vorschüssigen Prämienzahlung und der verzögerten Schadenabwicklung über die Zeit entstehen. Die Versicherungsunternehmen berücksichtigen diesen Finanzierungseffekt implizit bei der Ermittlung der Versicherungsprämien über die Diskontierung der erwarteten zukünftigen Schadenzahlungen, da sie systematisch Kapitalerträge auf Basis des in Kapitalanlagen investierten Cash-flows erzielen können. Für die hypothetische Anwendung einer Mehrwertsteuer mit Vorsteuerabzug bedeutet die implizite Diskontierung der Versicherungsprämien jedoch, daß die Bruttobeitragseinnahmen allein

---

---

die Zahlungsbereitschaft der Versicherungsnehmer unterschätzen. Die Versicherungsnehmer bezahlen einen zweiten Preis in Form der zeitlichen Verzögerung der Versicherungsleistung. Aus diesen Gründen müssen die Prämieinnahmen um die Opportunitätskosten des Zinseffekts korrigiert werden.

Es wäre mit einem prohibitiven Aufwand verbunden, die Opportunitätskosten für jeden individuellen Versicherungsvertrag ermitteln zu wollen. Dies wäre auch nur nach der endgültigen Abwicklung aller Zahlungen möglich. Statt dessen soll versucht werden, den gesamten Zinseffekt pro Versicherungsunternehmen zu ermitteln und dann auf die einzelnen Versicherungsverträge zu allozieren. Die Multiplikation eines Zinssatzes mit dem versicherungstechnischen Fremdkapital (Schaden- und Prämienreserven) substituiert die exakte Ermittlung der Opportunitätskosten des Cash-flows. Es stellt sich jedoch die Frage nach dem zu verwendenden Zinssatz.

#### *7.1.1. Bestimmung der Höhe der Kapitalerträge*

Zunächst stellt sich die Frage nach der Höhe der Kapitalerträge. Soll die tatsächlich realisierte Anlagenrendite zur Ermittlung des Zinseffekts verwendet werden? Die Kapitalerträge hängen von den volatilen Wertpapier- und Aktienmärkten ab. Soll man hier die jährliche Realisierung in die Steuerbemessungsgrundlage eingehen lassen? Der Vorteil einer solchen Vorgehensweise wäre, daß die Steuerbemessungsgrundlage Jahr für Jahr der tatsächlichen Wertschöpfung möglichst nahe käme.

Wie sollten Nettoverluste aus der Investitionstätigkeit gehandhabt werden? Die Bruttoumsätze müßten analog um die realisierten Kursverluste reduziert werden. Wenn das Steuersystem die Wertschöpfung indirekt über das Prinzip des Vorsteuerabzugs ermittelt, fehlt das Äquivalent zu einem Vorsteuerguthaben.

---

---

Ein Teil der Kapitalerträge erfolgt in Form von unrealisierten Wertsteigerungen, die gemäß dem Vorsichtsprinzip nicht durch die Erfolgsrechnung fließen, aber dennoch einen Wertzuwachs für die Eigentümer generieren. Der exakte Umfang der unrealisierten Kapitalerträge ist unbekannt, da die stillen Reserven in den Kapitalanlagen erst seit 1997 auszuweisen sind.<sup>29</sup> Die Differenz zwischen Zeit- und Buchwerten der Investments in Beteiligungen, Aktien und andere nicht-festverzinsliche Wertpapiere der Schaden-/Unfallversicherungsindustrie betrug 1997 gemäß BAV Statistik 50 Mrd. DM. Wenn in der Umsatzbesteuerung nicht von den wesentlichen Bewertungsgrundsätzen der Körperschaft- bzw. Einkommensteuer abgewichen werden soll, müssen diese Wertsteigerungen auch solange umsatzsteuerfrei bleiben, solange sie nicht realisiert werden.

Eine andere Problematik ist mehr grundsätzlicher Natur. Die Investitionstätigkeit der Versicherungsunternehmen ist mit einem mehr oder weniger großen Anlagerisiko verbunden. Die Höhe der realisierten Kapitalerträge hängt im längerfristigen Durchschnitt von der Höhe des eingegangenen Anlagerisikos ab. Die Zielsetzung einer Zurechnung von Kapitalerträgen ist die Berücksichtigung der Opportunitätskosten des Versicherungsnehmers, die aus der vorschüssigen Prämienzahlung resultieren. Das Investitionsrisiko wird jedoch vom Aktionär getragen. Für die Ermittlung der Opportunitätskosten des Cash-flow ist deshalb ein risikofreier Zinssatz besser geeignet. Für die Berechnungen in dieser Analyse wurde die durchschnittliche Verzinsung von festverzinslichen Bundeswertpapieren mit mittelfristiger Restlaufzeit verwendet.

Die Multiplikation eines risikofreien Zinssatzes mit dem versicherungstechnischen Fremdkapital (Schaden- und Prämienreserven) substituiert die exakte Ermittlung der Opportunitätskosten des Cash-flow. Die Wahl eines Marktzinssatzes macht die Zurechnung von Zinserträgen zu den Prämieinnahmen unabhängig

---

<sup>29</sup> Zunächst sind nur die stillen Reserven in Aktieninvestments und Beteiligungen im Anhang auszuweisen. Ab 1999 sind auch die stillen Reserven aus Immobilieninvestitionen in die Bewertungsreserve einzubeziehen.

von den tatsächlich erzielten Kapitalerträgen. Die Besteuerung gewinnt damit teilweise den Charakter einer Soll-Ertragsteuer im Gegensatz zu den Ist-Ertragsteuern der Einkommensbesteuerung.<sup>30</sup> Die tatsächlich erzielten Kapitalerträge können den risikofreien Zinssatz in einzelnen Geschäftsjahren durchaus unterschreiten. Dies bedeutet, daß die Steuerbemessungsgrundlage in solchen Jahren größer ist als die Wertschöpfung. Die Zielsetzung der Zurechnung von Kapitalerträgen wäre jedoch, nicht eine weitere Quelle der Ertragsbesteuerung einzuführen, sondern lediglich die implizite Diskontierung der Versicherungsprämien auszugleichen.

#### *7.1.2. Handhabung der Eigenkapitalverzinsung*

Der Gewinn einer Versicherungsgesellschaft kann aus verschiedenen Quellen stammen. Das versicherungstechnische Ergebnis und die Kapitalerträge aus dem Cash-flow der Versicherungsnehmer sind ursächlich dem Versicherungsgeschäft zuzuordnen, das durch die Mehrwertsteuer belastet werden soll. Wie ist dagegen die Verzinsung des Eigenkapitals anzusetzen, das als Risikokapital die Geschäftstätigkeit absichert und weitgehend ertragbringend in Kapitalanlagen investiert wird? Nur ein geringer Teil des Eigenkapitals ist in Anlagevermögen gebunden. Der Großteil wird in Kapitalanlagen investiert und erwirtschaftet Kapitalerträge.

Die Erträge aus der Anlage des Eigenkapitals stellen indes keinen zufälligen Nebeneffekt der Geschäftstätigkeit dar, sondern sind vielmehr Spiegelbild der Produktionstechnologie eines Versicherungsunternehmens. Das Eigenkapital ist notwendiges Risikokapital und dient als Sicherheit für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Versicherungsnehmern und der Fortführung der Geschäftstätigkeit im Falle einer unerwartet hohen Schadenlast. Der Gesetzgeber

---

<sup>30</sup> Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Lohnsteuer aber auch die Gewerbebeitragsteuer.

---

schreibt über das Versicherungsaufsichtsgesetz eine gewisse Eigenkapitalunterlegung der Geschäftstätigkeit vor.<sup>31</sup>

Für Schaden-/Unfallversicherer berechnet sich das erforderliche Eigenkapital (Soll-Solvabilität) als der höhere Wert von Beitragsindex:

$$0,16 * BBE * \text{Selbstbehaltsquote}$$

und Schadenindex:

$$0,23 * \text{Bruttoschadenquote (3-Jahres-Durchschnitt)} * \text{Selbstbehaltsquote}$$

Die Selbstbehaltsquote ist als das Verhältnis zwischen Netto-Aufwendungen für Versicherungsfälle und Brutto-Aufwendungen für Versicherungsfälle definiert. Der Wert ist mit mindestens 50% anzusetzen. Der Schadenindex kommt bei durchschnittlichen Schadenquoten von über 70% zum Zuge. Wendet man die Solvenzvorschrift auf das gesamte selbst abgeschlossene Schaden-/Unfallversicherungsgeschäft an, kann man grob schätzen, wieviel Eigenkapital aus Sicht des Aufsichtsrechts zur Absicherung erforderlich ist.<sup>32</sup>

Der Vergleich mit den tatsächlichen Eigenmitteln zeigt einen zunehmenden Überschuß an Eigenmitteln. Zusätzlich nahmen auch die Schwankungsrückstellungen von 7% der BBE in 1993 auf 16% der BBE in 1997 zu.

---

<sup>31</sup> § 53c VAG in Verbindung mit der Verordnung über die Kapitalausstattung von Versicherungsunternehmen.

<sup>32</sup> Die Selbstbehaltsquote wurde für diese Überlegungen mit 100% angesetzt, damit die Netto-Kapazität für das Direktgeschäft ermittelt werden kann. Die Berechnung stellt eine Vereinfachung dar, da Durchschnittswerte angewendet werden, und eine Streuung der Werte für einzelne Unternehmen vernachlässigt wird.

---

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>A</i> Verdiente BBE in Mrd. DM	94,1	102,4	106,4	107,1	106,6
<i>B</i> Soll-Solvanz in Mrd. DM	16,5	17,5	17,7	17,4	17,0
<i>C</i> Soll-Solvanz in % BBE	17,5%	17,1%	16,7%	16,2%	16,0%
<i>D</i> Gesamte Eigenmittel in % BBE	28,2%	27,4%	31,6%	34,7%	37,2%
<i>E</i> Überschuß in % BBE	10,7%	10,3%	14,9%	18,5%	21,2%

*Tabelle 8: Schätzung des aufsichtsrechtlich notwendigen Eigenkapitals*

Von zunehmender Bedeutung für den Markterfolg von Versicherungsunternehmen sind auch die Kapitalerfordernisse, die durch die Rating-Agenturen auferlegt werden. Die Kapitalanforderungen für ein Top-Rating sind höher als die aufsichtsrechtliche Soll-Solvanz.<sup>33</sup> In einem Markt mit zunehmendem internationalen Wettbewerb kann man die Erfüllung der Voraussetzung für ein Top-Rating ebenfalls als notwendig ansehen, um die Abnahme der Markttransparenz auszugleichen. Insofern ist auch die Verzinsung des für den Geschäftsbetrieb erforderlichen Eigenkapitals ursächlich dem Versicherungsgeschäft zuzuordnen.

<sup>33</sup> Der Rating Prozeß ist komplex aufgrund einer Vielzahl von relevanten Faktoren und nicht öffentlich nachvollziehbar. Deshalb kann die Kapitalanforderungen nicht in einer einfachen Formel ausgedrückt werden.

Darüber hinaus kann es jedoch überschüssiges Eigenkapital geben, das nicht zur Absicherung der Versicherungstätigkeit erforderlich ist, aber ebenfalls in Kapitalanlagen investiert wird und zum Gewinn beiträgt. Die überschüssigen Kapitalanlagen erwirtschaften Kapitalerträge, die nicht unmittelbar dem Geschäftszweck der Versicherungsproduktion zuzuordnen sind. Man kann ein überkapitalisiertes Versicherungsunternehmen gedanklich in das Kerngeschäft und einen Investmentfonds, der das überschüssige Kapital investiert, aufteilen. Die unterschiedlichen Quellen der Kapitalerträge und damit auch teilweise des Gewinns sind jedoch nicht exakt voneinander zu trennen, da es kein allgemein anerkanntes Verfahren zur eindeutigen Bestimmung des notwendigen Eigenkapitals gibt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß das Problem nicht existiert.

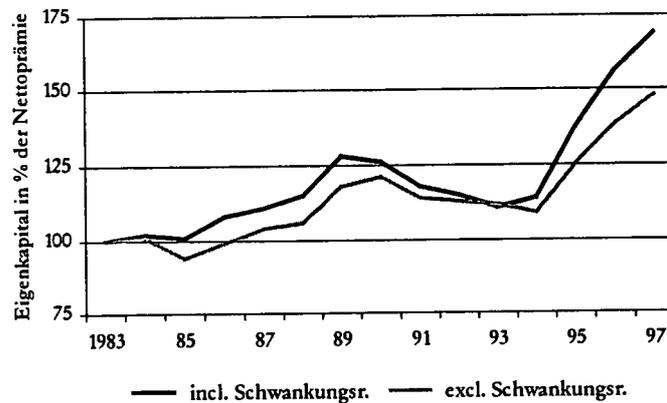


Abbildung 9: Entwicklung der Kapitalausstattung deutscher Erstversicherungsunternehmen

Abbildung 9 verdeutlicht die Relevanz der Überlegungen zum überschüssigen Eigenkapital. Die Kurvenverläufe beschreiben die indexierte Entwicklung der Solvenzquote (durchschnittliches Eigenkapital / Prämieinnahmen) in den letzten 15 Jahren. Dieses relative Maß der Kapitalisierung stieg um 50% an, schließt

---

man die Schwankungsrückstellung in die Sicherungsmittel ein, erhöhte sich die Solvenz sogar um 70%. Dabei ist die Zunahme der stillen Reserven noch nicht berücksichtigt.

In Hinblick auf die Umsatzsteuerpflicht erscheint diese Frage vielleicht nicht grundsätzlich relevant. Für die Auslösung der Steuerpflicht genügt nach § 1 I Nr. 1 UStG, daß die Umsätze im Rahmen des Unternehmens stattfinden. Die Kapitalerträge sind jedoch nicht umsatzsteuerpflichtig im Sinne des Gesetzes. In der ökonomischen Betrachtung stellen sie jedoch unzweifelhaft im soeben diskutierten Rahmen einen Bestandteil der Wertschöpfung dar.

Versuchte man, den Besonderheiten des Versicherungsgeschäfts Rechnung zu tragen und die Beitragseinnahmen um die impliziten Opportunitätskosten des Versicherungsbetriebs „aufzustocken“, gewinnt die Abgrenzung des notwendigen Eigenkapitals an Relevanz. Die Verzinsung des überschüssigen Eigenkapitals stellt das Ergebnis einer reinen Kapitalanlagetätigkeit dar. Man kann eine gedankliche Trennung eines überkapitalisierten Versicherungsunternehmens in einen „Risk Carrier“ und einen Investmentfond vornehmen. Die Erträge von Investmentfonds sind wie die aus Kapitalanlagen nicht umsatzsteuerpflichtig

Die Rechtsformen des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit (VVG) und des Öffentlich Rechtlichen Versicherungsunternehmens (ÖRV) unterscheiden sich sowohl in den Möglichkeiten als auch in der Notwendigkeit der Eigenkapitalausstattung von der Aktiengesellschaft. Diese Unterschiede spiegeln sich in der Höhe des Jahresüberschusses wider. Die Bestimmung der Wertschöpfung erfährt daher eine Verzerrung, wenn der Gewinn analog zu Aktiengesellschaften interpretiert wird.

---

Träger der VVaGs sind dessen Mitglieder, die gleichzeitig Versicherungsnehmer sind.<sup>34</sup> Die Mitglieder-Versicherungsnehmer sind am Ergebnis ihres Versicherungsunternehmens beteiligt. Dies geschieht in der Regel in der Form von erfolgsabhängigen Beitragsrückerstattungen. Diese Beitragsrückerstattungen werden als Aufwendungen verrechnet, stellen als Bestandteil des Rohüberschusses aber in gewisser Weise einen Teil des Gewinns dar. Die Erfolgsbeteiligung kann im Extremfall die Form von Nachschüssen oder Kürzungen von Versicherungsleistungen annehmen, wenn die Rücklagen des Unternehmens aufgezehrt werden. Dies reduziert die notwendigen Eigenkapitalmittel und damit auch den Jahresüberschuß, der zur Selbstfinanzierung des Eigenkapitals erforderlich ist.<sup>35</sup> Der Jahresüberschuß eines VVaG spiegelt deshalb nicht die vollständige Entlohnung des versicherungstechnischen Risikos wider.

Träger der ÖRV sind öffentlich-rechtliche Körperschaften. Eine systematische Beteiligung der Versicherungsnehmer oder des öffentlich-rechtlichen Trägers am Unternehmenserfolg gibt es nicht. Tritt ein Verlust ein, der die Rücklagen (=Eigenmittel) übersteigt, tritt die Gewährträgerhaftung ein. Eigenmittel und Jahresüberschuß erfüllen beim ÖRV somit ebenfalls nicht die gleichen Funktionen wie bei Aktiengesellschaften.

VVaGs und ÖRVs müssen keinen Gewinn zur Finanzierung von Dividendenzahlungen erwirtschaften. Der Jahresüberschuß dient weitgehend der Zuführung neuen Eigenkapitals und kann daher nicht analog zu einer Kapitalgesellschaft als

---

<sup>34</sup> Einige VVaGs betreiben auch Nichtmitgliederversicherung gegen eine feste Vorausprämie. Deshalb sind nicht alle Versicherungsnehmer von VVaGs auch Mitglieder.

<sup>35</sup> Auch wenn es seit mehreren Jahrzehnten keine Fälle von Nachschußleistungen gab, garantiert der Mechanismus das Überleben des VVaG im Katastrophenfall. Versicherungsunternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft halten einen großen Teil ihres Eigenkapitals für die Absicherung gegen „Jahrhundertereignisse“.

Faktorentlohnung des in der Rechnungsperiode eingesetzten Eigenkapitals angesehen werden.

Diese Überlegungen zeigen, daß einerseits die verschiedenen Rechtsformen eine Rolle bei der Bestimmung des notwendigen Eigenkapitals spielen, andererseits, daß der Jahresüberschuß die Entlohnung des eingesetzten Kapitals nur bei der Aktiengesellschaft vollständig widerspiegelt.

## 7.2. Besteuerung der Versicherungsvermittlung

Im Fall einer Umsatzbesteuerung mit Vorsteuerabzug stellt die Entlohnung für selbständige Vermittler einen Vorleistungsposten dar, der die Steuerbemessungsgrundlage des Versicherungsunternehmens reduziert. Daraus würde die Notwendigkeit folgen, selbständige Versicherungsvermittler in die Umsatzsteuerpflicht einzubeziehen. Es handelt sich dabei neben den festangestellten Außendienstmitarbeiter um ca. 360000 haupt- oder nebenberuflich tätige, selbständige Versicherungsvertreter sowie ca. 3000 Versicherungsmakler.<sup>36</sup> Die Steuerpflicht auf Vermittlerprovisionen der selbständigen Versicherungsvermittler entspräche der Situation vor der Umstellung auf die Netto-Allphasen-Umsatzsteuer.<sup>37</sup> Vertragspartner für die Leistungsverpflichtungen aus einem Versicherungsvertrag muß immer das Versicherungsunternehmen sein. Die Vermittlerfunktion wird daher im eigenen Namen für eigene Rechnung oder im fremden Namen für fremde Rechnung ausgeübt. Diese beiden Formen sollen nachfolgend diskutiert werden.

---

<sup>36</sup> Vgl. GDV „Jahrbuch 1998 Die deutsche Versicherungswirtschaft“, S. 120.

<sup>37</sup> Vgl. dazu BFH vom 04.12.1962: „Ist er (der Versicherungsvertreter) beruflich selbständig, so ist er mit seinen sämtlichen aus dem Versicherungsgeschäft erzielten Umsätzen zur Umsatzsteuer heranzuziehen.“ BSTBL III 1962, 259.

### 7.2.1. *Vermittlung im eigenen Namen für eigene Rechnung*

Betreibt das Versicherungsunternehmen den Absatz seiner Versicherungsverträge über Angestellte im Außendienst, ist die Vermittlungsfunktion in der Wertschöpfungsrechnung des Versicherungsunternehmens integriert. In bezug auf die Umstellung auf die Umsatzsteuer ergäben sich keine besonderen Probleme. Die Gehälter der Außendienstangestellten sind Bestandteil der Steuerbemessungsgrundlage der Versicherungsunternehmen. Die vertikale Integration der Versicherungsunternehmen wird mit einer Expansion des Direktvertriebs zukünftig voraussichtlich eher an Bedeutung gewinnen.

### 7.2.2. *Vermittlung im fremden Namen für fremde Rechnung*

Versicherungsvertreter oder Versicherungsagenten sind rechtlich selbständige Gewerbetreibende, die für ein oder mehrere Versicherungsunternehmen Dienstleistungen erbringen. Versicherungsmakler vermitteln Versicherungsverträge im Auftrag der Versicherungsnehmer. Im Sinne des Umsatzsteuergesetzes handelt es sich in all diesen Fällen um Agenten. Der Agent erbringt die Hauptleistung (Versicherungsschutz) nicht selbst, sondern erbringt mit der Vermittlungsleistung eine sonstige Leistung im Sinne des §3 Abs. 9 UStG.

Die Versicherungsleistung wird vom Versicherungsunternehmen erbracht. Die Steuerpflicht für das Entgelt für die Gewährung des Versicherungsschutzes (die Versicherungsprämie) entsteht deshalb immer beim Versicherungsunternehmen. Das Entgelt für die selbständig erbrachte Vermittlung von Versicherungsdienstleistungen ist die Provision oder Courtage. Das Vermittlerentgelt ist grundsätzlich steuerbar, wenn alle Voraussetzungen eines steuerbaren Umsatzes vorliegen.

Nur ein Unternehmer kann steuerpflichtige Umsätze im Sinne des § 1 UStG ausführen. Aus der Unternehmereigenschaft folgt die Berechtigung, Vorsteuern abzuziehen und Rechnungen im Sinne der §§ 14, 14a UStG auszustellen. Der Begriff

---

des Unternehmers wird in § 2 UStG geregelt. Danach ist Unternehmer, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausübt. Der selbständige Unternehmer darf nicht in dem Maße in ein anderes Unternehmen eingebunden sein, daß er dessen Weisungen zu folgen verpflichtet ist (Problem der Scheinselbständigkeit von Außendienst-Mitarbeitern).<sup>38</sup> Die Frage der Selbständigkeit ist nach denselben Grundsätzen wie im Ertragsteuerrecht zu beurteilen.<sup>39</sup>

Die Frage, ob die Vermittlertätigkeit hauptberuflich als Vollkaufmann oder nebenberuflich als Minderkaufmann ausgeübt wird, spielt grundsätzlich keine Rolle für die Erfüllung der Unternehmereigenschaft, solange das Kriterium der „Nachhaltigkeit“ erfüllt wird (§ 2 Abs. 1 Satz 3 UStG).

Die schätzungsweise 300000 nebenberuflichen Versicherungsvermittler<sup>40</sup> können jedoch häufig unter die Umsatzgrenzen für Kleinunternehmer fallen. § 19 UStG enthält eine Sonderregelung für Unternehmer mit niedrigem Gesamtumsatz. Danach entfällt die Umsatzsteuerpflicht für Unternehmer deren Jahresumsatz regelmäßig 32500 DM nicht übersteigt. Eine jährliche Vermittlerprovision von 32.500 DM erfordert ein großes Geschäftsvolumen, das von vielen nebenberuflichen Agenten nicht erreicht wird. Durchschnittliche jährliche Einnahmen aus der nebenberuflichen Vermittlertätigkeit dürften sich eher in der Größenordnung von 10000 DM bewegen.

Hier ergäbe sich ein systematischer Unterschied zum bisherigen System der Versicherungssteuer, die als einstufige Prämiensteuer alle Vertriebswege gleichmäßig

---

<sup>38</sup> Vgl. dazu BFH vom 04.12.1962: „Ist der Steuerpflichtige derart in die... Versicherungsunternehmen eingegliedert, daß er deren Weisungen nach Ort, Zeit und Art und Weise seiner Tätigkeit zu folgen verpflichtet ist, dann ist er beruflich unselbständig, und seine sämtlichen aus dem Versicherungsgeschäft erzielten Einnahmen sind nicht steuerbar. Ist er beruflich selbständig, so ist er mit seinen sämtlichen aus dem Versicherungsgeschäft erzielten Umsätzen zur Umsatzsteuer heranzuziehen.“ BSTBL III 1962, 259.

<sup>39</sup> Vgl. Lippross (1996), S. 171.

<sup>40</sup> Vgl. GDV Jahrbuch 1998, S. 120.

belastet. Eine Steuerbefreiung der nebenberuflichen Vermittlertätigkeit wäre nicht wettbewerbsneutral.

### 7.3. Einbindung in den Vorsteuerabzug

Angenommen die Quantifizierung der zu allozierenden Kapitalerträge könnte für ein Versicherungsunternehmen in zufriedenstellender Weise gelöst werden. Dann verbliebe noch immer das grundlegende Problem der Zuordnung der zusätzlichen Steuerschuld, die aus den allozierten Kapitalerträgen resultiert, auf die einzelnen Versicherungsverträge. Im Rahmen einer pauschalen Schätzung des durchschnittlichen Umfangs der Kapitalerträge im Verhältnis zu den Prämieinnahmen könnte man einen Steigerungsfaktor für den anzuwendenden Steuersatz ermitteln.

Es stellt sich dann die Frage, ob man einen einheitlichen Steigerungsfaktor anwenden sollte, oder eine Differenzierung für verschiedene Versicherungszweige angebracht wäre. Haftpflichtsparten mit durchschnittlich längeren Abwicklungszeiten generieren mehr Kapitalerträge und würden einen höheren Steigerungsfaktor erfordern als beispielsweise Schadenversicherungszweige mit kürzeren durchschnittlichen Abwicklungszeiten.

Ein Ziel der Einbeziehung der Versicherung in das Umsatzsteuersystem besteht in der Steuerbefreiung gewerblicher Versicherungsnehmer. Diese erfolgt im System des Vorsteuerabzugs dadurch, daß der Versicherungsnehmer die Steuerschuld auf seiner Rechnung explizit ausgewiesen bekommt und damit sein Vorsteuerguthaben belegen kann. Unter der Voraussetzung einer adäquaten Allozierung der Kapitalerträge auf die Steuerschuld und einer Ausstellung von Ersatzbelegen für Vermögensschäden etc., erfüllt das Modell dieses Ziel weitgehend. Die administrativen Hürden der Dezentralisierung, die im Rahmen der Umsatzsteuer erforder-

---

lich ist, sind jedoch enorm (Kontrollproblem in bezug auf Ersatzbelege, Einbeziehung der Versicherungsvermittler).

---

## 8. Vergleich der Prinzipien und ökonomische Beurteilung

### 8.1. Positionierung im Steuersystem

In diesem Abschnitt sollen die Stellungen der Versicherungsteuer und der Umsatzsteuer im deutschen Steuersystem verglichen werden, um einen ersten Rahmen für den nachfolgenden Vergleich der beiden Steuern zu setzen. Die Versicherungsteuer wird der Kategorie Verkehrssteuern zugeordnet. Welche quantitative Bedeutung die Verkehrssteuern im Rahmen des deutschen Steuersystems haben, zeigt die Tabelle 9.<sup>41</sup>

<i>Steuerart</i>	<i>Aufkommen 1997 in Mio. DM</i>	<i>In % aller Steuerein- nahmen</i>	<i>Steuerhoheit</i>
<i>Verkehrssteuern</i>	32.504	3,8%	<i>n.a.</i>
<i>Feuerschutzsteuer</i>	710	0,08%	<i>Länder</i>
<i>Grunderwerbsteuer</i>	337	0,004%	<i>Gemeinden</i>
<i>Kfz-Steuer</i>	14.418	1,7%	<i>Länder</i>
<i>Rennwett- und Lotteriesteuer</i>	2.912	0,3%	<i>Länder</i>
<i>Versicherungsteuer</i>	14.127	1,7%	<i>Bund</i>
<i>Umsatzsteuer</i>	199.934	23,4%	<i>Gemeinschaftssteuer</i>
<i>Einfuhrumsatzsteuer</i>	40.966	4,8%	<i>Gemeinschaftssteuer</i>
<i>Steuereinnahmen gesamt</i>	853.055	100%	<i>n.a.</i>

*Tabelle 9: Steueraufkommen der Verkehrssteuern<sup>42</sup>*

<sup>41</sup> Quelle: Statistisches Jahrbuch 1996, S. 514f.

<sup>42</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt.

Der Begriff der Verkehrsteuern ist steuersystematisch schwer einzuordnen, da es sich um einen historisch gewachsenen Sammelbegriff handelt, der sich an Tatbeständen des Rechtsverkehrs orientiert. Die Verkehrsteuern knüpfen daher an ökonomisch völlig unterschiedlichen Sachverhalten an. Dies zeigt deutlich die Auflistung der Steuern, die im deutschen Steuersystem unter dem Sammelbegriff Verkehrsteuern zusammengefaßt werden (Tabelle 9). Für eine ökonomische Analyse ist das Heranziehen anderer Kriterien erforderlich.

Eine gebräuchliche Klassifikation von Steuerarten erfolgt nach dem Anknüpfungspunkt der Besteuerung im volkswirtschaftlichen Kreislauf. Man unterscheidet dabei zwischen einer Besteuerung der Einkommensentstehung und der Einkommensverwendung. Zur ersten Kategorie zählen Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Zinsabschlagsteuer, Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer, soweit sie auf den Gewerbeertrag abstellt. Der wesentliche Unterschied der gesamtwirtschaftlichen Steuerbemessungsgrundlage bei einer Besteuerung der Einkommensverwendung besteht in der Ersparnis. Bei der allgemeinen Konsumbesteuerung wird einerseits über die *Umsatzsteuer* grundsätzlich die Gesamtheit des Endkonsums besteuert,<sup>43</sup> andererseits erfolgen Zusatzbelastungen durch *spezielle Verbrauchsteuern*. Die Versicherungsteuer ist unter letzterer Kategorie anzusiedeln.

Abgesehen von Steuern, die an diesen Stromgrößen anknüpfen, erfolgt auch eine Besteuerung des Vermögens. Dabei wird entweder der Vermögensbestand besteuert (Vermögensteuer, Grundsteuer) oder die Vermögensübertragung (Erb-schaftsteuer, Schenkungsteuer, Grunderwerbsteuer). Die Versicherungsteuer spielt bei der Besteuerung von Vermögen direkt keine Rolle, da sie nicht an Vermögenswerten als Bemessungsgrundlage anknüpft. Zahlreiche Versicherungszweige dienen jedoch dem Schutz des Vermögens vor Verlust oder Zerstörung.

---

<sup>43</sup> Mit Ausnahme von Steuerbefreiungen spezieller Güterkategorien wie z.B. Mieten, Pachten, ärztliche Leistungen, Grunderwerb, Umsätze öffentlicher kultureller Einrichtungen und reduzierten Steuersätzen für bspw. landwirtschaftliche Produkte, Lebensmittel, Bücher und bestimmte freiberufliche Leistungen.

Teilweise wird somit durch die Besteuerung von Versicherungsprämien die Leistungsfähigkeit indirekt erfaßt, die aus dem Vermögensbesitz resultiert.

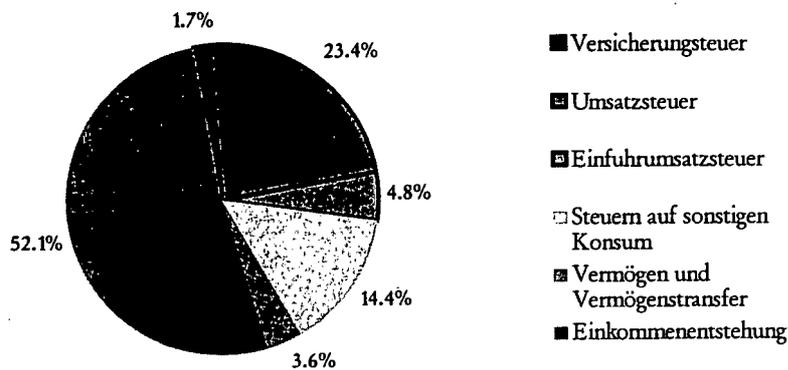


Abbildung 10: Versicherung- und Umsatzsteuer im Kontext der gesamten Steuereinnahmen

Diese erste grobe Klassifikation ordnet Versicherungsteuer und Umsatzsteuer in die gleiche Kategorie „Besteuerung der Einkommensverwendung“ zu.

In einem nächsten Schritt wird auf die konkreten gesamtwirtschaftlichen Zahlungsströme der laufenden Wirtschaftstätigkeit abgestellt (in Abgrenzung zu Vermögensteuern, die auf Teile des Vermögensbestands erhoben werden). Das Schema in Tabelle 10 zeigt die unterschiedliche Einordnung der Versicherungsteuer und der Umsatzsteuer im Wirtschaftskreislauf. Obwohl im Fall der Versicherungsteuer die Versicherungsnehmer Steuerpflichtige sind, werden beide Steuern beim Unternehmen erhoben.

Steuerbasis		Steuerpflichtiger			
		Unternehmen		Haushalte	
		als Verkäufer	als Käufer	als Verkäufer	Als Käufer
Gütermärkte	alle Produkte	Umsatzsteuer			
	einige Produkte (spezielle Verbrauchsteuern)	Feuerschutzsteuer		Versicherungsteuer	
		Tabaksteuer		Mineralölsteuer	
Faktormärkte	alle Faktoren	Einkommensteuer			
	einige Faktoren	Sozialversicherung (Arbeitgeberanteil) Körperschaftsteuer Gewerbesteuer Grundsteuer		Sozialversicherung (Arbeitnehmeranteil)	

Tabelle 10: Anknüpfungspunkte diverser Steuerarten im Wirtschaftskreislauf<sup>44</sup>

Gemäß § 43 AO Satz 1 in Verbindung mit § 7 I Satz 1 VersStG ist der Versicherungsnehmer Steuerschuldner (Steuerpflichtiger). In § 7 I Satz 2 u. 3 VersStG wird bestimmt, daß das Versicherungsunternehmen für die Steuer haftet und sie für Rechnung des Versicherungsnehmers zu entrichten hat. Der Versicherer führt als Steuerzahler die Steuer an den Fiskus ab. Gemäß § 33 I AO ist auch der Versicherer neben dem Versicherungsnehmer Steuerpflichtiger.<sup>45</sup> Es besteht eine Gesamtschuldnerschaft gemäß § 44 I AO.<sup>46</sup> Ökonomisch relevant ist jedoch nicht der Anknüpfungspunkt der Zahlungsströme, sondern das effektive Ausmaß der Überwälzung der Steuerlast auf die Konsumenten.

<sup>44</sup> Modifiziert übernommen aus Musgrave/Musgrave/Kullmer (1988) S. 6.

<sup>45</sup> Zu den Begriffen Steuerschuldner und Steuerpflichtiger vgl. Tipke/Lang (1991) S. 121f.

<sup>46</sup> Zur Gesamtschuldnerschaft vgl. Tipke/Lang (1991) S. 138.

Eine weitere Einordnung der Versicherungsteuer ist diejenige unter die Steuern auf spezielle Güter. Dies ist die etwas weitere Fassung des Begriffs der speziellen Verbrauchsteuern, da Versicherungsdienstleistungen nicht nur Konsum darstellen, sondern auch als Vorleistungen im Produktionsprozeß eingesetzt werden. Das gemeinsame Kennzeichen dieser Steuern ist, daß einzelne Güter und nicht die Gesamtheit des Konsums, der Wertschöpfung oder des Einkommens besteuert werden. Unter diese Kategorie fällt eine Vielzahl verschiedenster Steuerarten.<sup>47</sup> Die Steuern auf spezielle Güter haben ex definitione einen diskriminierenden Charakter im Vergleich zu den sonstigen Gütern, die durch die allgemeine Umsatzsteuer erfaßt werden.

Diese abstrakten steuersystematischen Überlegungen zeigen einige Unterschiede zwischen den beiden Steuern bezüglich ihrer formalen Stellung im Steuersystem. Daraus lassen sich jedoch a priori keine Schlußfolgerungen bezüglich der effektiven ökonomischen Wirkung ableiten. Für eine Differenzierung ist das Heranziehen weiterer Beurteilungskriterien erforderlich. Es sollen nachfolgend verschiedene Begründungen für steuerliche Sonderbelastungen diskutiert werden. Im Zentrum der Diskussion um die Beurteilung der Gerechtigkeit einer diskriminierenden Steuer stehen zwei Grundprinzipien: das Äquivalenzprinzip und das Leistungsfähigkeitsprinzip.

### 8.1.1. *Das Äquivalenzprinzip*

Das Äquivalenzprinzip<sup>48</sup> (Pay-as-you-use Prinzip) verbindet die Beurteilung der gerechten Besteuerung mit der Frage der Verwendung der Steuereinnahmen. Der Ansatz basiert auf dem Nutzen des Steuerzahlers, den dieser aus öffentlichen Lei-

---

<sup>47</sup> Dazu gehören die Tabaksteuer, Branntweinsteuer, Kaffeesteuer, Biersteuer, Schaumweinsteuer, Mineralölsteuer, Kohlepfennig (aufgehoben), Abgabe zur Finanzierung der Erdölbevorratung, Kraftfahrzeugsteuer, Hundesteuer, Abwasserabgabe, *Versicherungsteuer*, Feuerschutzsteuer, Vergnügungs- und Glücksspielbesteuerung, Schankerlaubnissteuer, Jagd- und Fischereisteuer. Vgl. dazu Andel (1992), S. 333ff.

<sup>48</sup> Vgl. dazu die allgemeinen Ausführungen in Andel (1992), S. 266-268 und Zimmermann/Henke (1994), S. 99-106.

---

stungen bezieht (nutzenmäßiges Äquivalenzprinzip) bzw. den Kosten, die der Nutzung durch eine Person zugerechnet werden können (kostenmäßiges Äquivalenzprinzip). Jeder soll den Beitrag entrichten, der seiner persönlichen Gegenleistung in Form von staatlichen Leistungen entspricht. Hintergrund ist die Vorstellung einer Art Markttransaktion zwischen dem Staat als Anbieter von Leistungen und den Bürgern.

Damit kann man den Teil der Einnahmen beurteilen, aus dem öffentliche Ausgaben finanziert werden. Der Ansatz wird fragwürdig, wenn die Verteilung der Nutzung selbst als korrekturbedürftig angesehen wird. Ungeeignet ist das Prinzip für die Bewertung von Umverteilungsmaßnahmen, da entsprechend der Zielsetzung gerade derjenige, der aus der Umverteilung profitieren soll, weniger oder keine Steuern entrichten soll.

Das Äquivalenzprinzip kann somit nur als Maßstab für die Finanzierung bestimmter staatlicher Ausgaben herangezogen werden. Dies trifft beispielsweise auf die Feuerschutzsteuer zu, mit deren Einnahmen Maßnahmen des Brandschutzes finanziert werden. Für die anderen Versicherungszweige und damit auch für die Versicherungsteuer läßt sich kein analoger Fall aufzeigen. Es existiert keine allgemeine Nutzung öffentlicher Güter durch die Versicherungsnehmer, die durch die Versicherungsprämie äquivalent erfaßt wird.

### 8.1.2. *Das Leistungsfähigkeitsprinzip*

Das Leistungsfähigkeitsprinzip<sup>49</sup> (Ability-to-pay Prinzip) trennt das Problem der individuellen Bemessung der Besteuerung von der Thematik der öffentlichen Ausgaben. Es wird für die Bestimmung der individuellen Steuerlast allein die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Maßstab herangezogen. Dabei handelt es sich um einen abstrakten, konkretisierungsbedürftigen Begriff.

---

<sup>49</sup> Vgl. dazu die allgemeinen Ausführungen in Andel (1992), S. 268-270 und Zimmermann/Henke (1994), S. 106-117.

---

Die persönliche Leistungsfähigkeit kann durch zwei Grundkonzepte interpretiert werden. Entweder zieht man den Zugang zu wirtschaftlicher Verfügungsmacht als Maßstab heran (Verfügungsmachtkonzept), oder man sieht die Leistungsfähigkeit in dem tatsächlichen Ausmaß der realisierten Befriedigung persönlicher Bedürfnisse (Nutzenkonzept). Die Einkommensbesteuerung läßt sich beispielsweise durch ersteres Konzept begründen, wobei dies konsequenterweise die Erfassung aller Vermögenszuwächse erfordern würde. Das Nutzenkonzept stellt dagegen auf die Einkommensverwendung und damit die Besteuerung des Konsums ab.

Der wesentliche Unterschied in der Steuerbemessungsgrundlage liegt in der steuerlichen Behandlung der Ersparnis. Bei der Einkommensbesteuerung wird der Nutzen aus Ersparnis dem Nutzen aus Konsum gleichgestellt. Ersparnis bedeutet jedoch einen zeitlichen Konsumverzicht, der am Kapitalmarkt über den Zins kompensiert wird. Eine Konsumbesteuerung erfaßt den Nutzen der Ersparnis in Form des später ermöglichten Konsums. Dieses Prinzip einer allgemeinen Besteuerung des Konsums wird durch die Umsatzsteuer realisiert.

Die Versicherungsteuer ist eine Verbrauchsteuer und fällt im Fall nicht-kommerzieller Versicherungsnehmer ebenfalls in die Kategorie "Besteuerung des Konsums". Wird die Versicherungsnahme als normale Form des Konsums eingeordnet, müßte auch die Belastung analog erfolgen. Wie in Kapitel 2 gezeigt wird, ist jedoch die Belastung der Versicherungsdienstleistung höher als bei Konsumgütern, die durch die Umsatzsteuer erfaßt werden. Stellt die Versicherungsnahme einen Indikator für besondere Leistungsfähigkeit dar? Dies muß sicherlich für die breit gestreute obligatorische Kraftfahrt-Haftpflichtversicherung verneint werden. Mit Argumenten der Leistungsfähigkeit läßt sich auch nicht die Definitivbelastung gewerblicher Versicherungsnehmer begründen, da diese Versicherungsnahme Vorleistung und nicht Konsum ist. Dagegen knüpft beispielsweise die Kraftfahrt-Kasko- oder die Hausratversicherung stark an den versicherten Werten an, womit indirekt Leistungsfähigkeit erfaßt wird. Die Nachfrage nach Versicherung ist jedoch abgesehen von der Höhe der versicherten Werte und der Wahrchein-

---

---

lichkeit eines Schadenfalls auch noch maßgeblich von der Risikoaversion des Versicherungsnehmers abhängig. Schadenwahrscheinlichkeit und Risikoaversion sind jedoch schwerlich als Indikator für Leistungsfähigkeit zu interpretieren.

Daneben werden die Versicherungsprämien noch wesentlich von anderen Tarifierungsmerkmalen beeinflusst, die unmittelbar nichts mit der persönlichen Leistungsfähigkeit zu tun haben. Als Beispiele seien Schadenfreiheitsrabatte (Kraftfahrt-Haftpflicht, -Kasko), Regionalklassen (Auto, Einbruchdiebstahl) oder die Bauweise von Gebäuden (Feuer) genannt. Will man die versicherten Werte als Ausdruck von Leistungsfähigkeit erfassen, eignen sich Einkommens-, Umsatz- oder Vermögenssteuern besser als der durch zahlreiche - für Verteilungsfragen irrelevante - Einflüsse verzerrte Umweg über die Versicherungsprämien.

Ein weiterer Konflikt der derzeitigen Versicherungsteuer mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip ergibt sich aus der effektiven Besteuerung gewerblicher Versicherungsnehmer. Wie in Kapitel 2 ausgeführt, belastet die Versicherungsteuer nicht nur den Endverbrauch, sondern auch Vorleistungen in einem mehrstufigen Produktionsprozeß. Das Leistungsfähigkeitsprinzip basiert jedoch auf individualistischen Nutzenkonzepten. Die Besteuerung juristischer Personen läßt sich danach nicht beurteilen.

### *8.1.3. Beseitigung steuerlicher Diskriminierungen*

Die Umstellung der Besteuerung von Versicherungsdienstleistungen ist in bezug auf die Abschaffung steuerlicher Diskriminierungen in zweierlei Hinsicht zu beurteilen. Einerseits ist die steuerliche Gleichbehandlung mit anderen Dienstleistungszweigen anzustreben. Andererseits erfolgt eine steuerliche Ungleichbehandlung durch die stärkere effektive Belastung, die durch die Besteuerung gewerblicher Versicherungsnehmer erfolgt.

---

---

In bezug auf den ersten Aspekt bleibt festzuhalten, daß sich die bestehende Form der Versicherungsteuer mit ihrer diskriminierenden Belastung letztlich nicht mit Argumenten der Steuergerechtigkeit begründen läßt. Die Diskussion der Kriterien der Steuergerechtigkeit liefert Argumente für die Einbeziehung der Versicherungsleistungen in die generelle Konsumbesteuerung. Für Fragen der Steuergerechtigkeit ist andererseits die technische Durchführung der Besteuerung irrelevant. Es kommt lediglich auf die effektive Steuerinzidenz an. Die Umstellung des gesamten Steuersystems ist indes nicht der einzige Weg, die Steuerlast zu reduzieren. Die Zielsetzung einer nicht-diskriminierenden Besteuerung kann auch über eine adäquate Reduktion des Versicherungsteuersatzes verwirklicht werden.

Die Beurteilung der alternativen Besteuerungsmodelle in bezug auf die Besteuerung gewerblicher Versicherungsnehmer ist ebenfalls ein komplexes Problem. Das derzeitige Modell der Versicherungsteuer verursacht eine effektive höhere steuerliche Belastung gewerblicher Versicherungsdienstleistungen aufgrund der Doppelbesteuerung von Umsatz- und Versicherungsteuer. Im Kontext einer Konsumbesteuerung durch eine Mehrwertsteuer ist eine effektive Besteuerung gewerblicher Versicherungsnehmer sogar systemwidrig. Die fiskalpolitische Entscheidung, ob die (effektive) Besteuerung kommerzieller Versicherung auf das Niveau der privaten Versicherung abgesenkt werden oder vollständig von der Besteuerung ausgenommen werden sollte, hängt davon ab, ob eine (nicht-diskriminierende) Verbrauchsteuer oder eine allgemeine Konsumsteuer angestrebt wird. Eine Beurteilung der Versicherung nach den Kriterien der Steuergerechtigkeit zeigt keinen Grund für eine Ausnahme von der allgemeinen Konsumbesteuerung. Die Einbeziehung in das Umsatzsteuersystem führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer Steuerbefreiung von kommerzieller Versicherungsnahme.

---

## 8.2. Fiskalische Aspekte einer alternativen Besteuerung

Nach Art 106 III GG steht das Aufkommen aus der Umsatzsteuer „dem Bund und den Ländern gemeinsam zu“. Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer werden durch Bundesgesetz festgelegt, das der Zustimmung der Bundesrates bedarf. Seit 1995 beträgt der Bundesanteil am Steueraufkommen 56% und der Länderanteil die verbleibenden 44%. Der Länderanteil wiederum wird zu  $\frac{1}{4}$  im Verhältnis der Bevölkerung verteilt und zu  $\frac{1}{4}$  gemäß dem Schlüssel des horizontalen Finanzausgleichs.<sup>50</sup>

Der Ertrag der Versicherungsteuer steht dagegen gemäß Art 106 I Nr. 4 GG dem Bund zu. Da die Länder nicht am Ertrag beteiligt sind, sind Änderungen des Versicherungsteuersatzes/-gesetzes generell auch nicht im Bundesrat zustimmungspflichtig.

Diese Unterschiede in der Gesetzgebungskompetenz einerseits und der Ertrags-  
hoheit andererseits erklären die Beliebtheit der Versicherungsteuer aus Sicht der Bundesregierung. Die drastischen Steuererhöhungen (vgl. Kapitel 1) waren politisch relativ problemlos durchzusetzen, da der Bundesrat den Gesetzesänderungen nicht zustimmen muß. Zudem kann über das gesamte Aufkommen im Bundeshaushalt verfügt werden. Ökonomisch gesehen ist der Steuerwiderstand wegen des hohen Anteils von Pflichtversicherungen und des intransparenten Verhältnisses zwischen Preis (Versicherungsprämien) und stochastischer Gegenleistung (Schadenzahlung) gering.

Wie erfolgreich diese Steuererhöhungen aus fiskalischer Sicht waren verdeutlicht der Anstieg des Anteils der Versicherungsteuer an den gesamten Steuereinnahmen, obwohl die Versicherungsdurchdringung (Prämieneinnahmen/BSP) seit ungefähr zehn Jahren stagniert (Abbildung 11).

---

<sup>50</sup> Vgl. Lippross (1996), S. 27f.

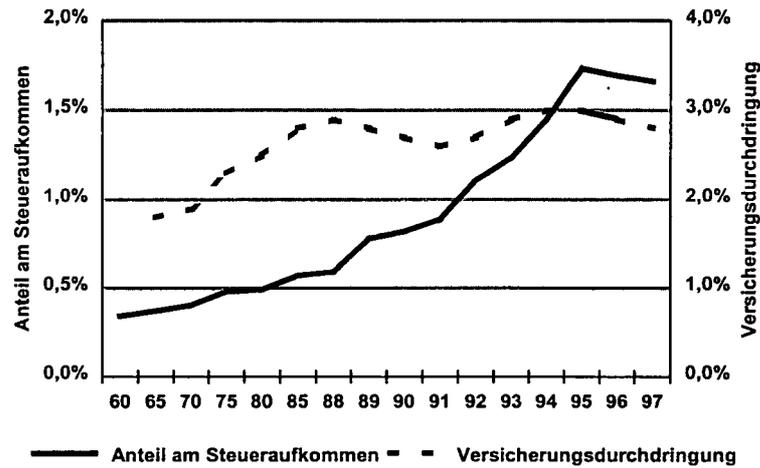


Abbildung 11: Steueraufkommen der Versicherungsteuer und Versicherungsdurchdringung

Aus fiskalischer Sicht stellt sich die Frage nach der Auswirkung der oben diskutierten alternativen Steuermodelle auf die Steuereinnahmen. Zu diesem Zweck wird die Berechnung der Wertschöpfung der Versicherungswirtschaft gemäß der in Kapitel 3.2 beschriebenen Methodik zur Kalkulation der Steuerbemessungsgrundlage herangezogen. Ein Vergleich der durch das additive und subtraktive Verfahren ermittelten Wertschöpfung für die Schaden-/Unfallversicherungsbranche zeigt nur geringfügige Unterschiede, die auf die unterschiedliche Handhabung der Rückversicherung zurückzuführen sind (vgl. Kapitel 3.2).

	1993	1994	1995	1996	1997
<i>A Verdiente BBE</i>	94.149	102.379	106.385	107.073	106.588
<i>B Wertschöpfung nach dem subtraktiven Verfahren<sup>51</sup></i>	27.212	33.874	37.850	36.951	36.098
<i>B/A</i>	28,9%	33,1%	35,6%	34,5%	33,9%
<i>C Wertschöpfung nach dem additiven Verfahren</i>	27.195	32.063	34.633	35.795	36.106
<i>C/A</i>	28,9%	31,3%	32,6%	33,4%	33,9%

*Tabelle 11: Ermittlung der Wertschöpfung: additives vs. subtraktives Verfahren*

Die nachfolgende Tabelle 12 ermittelt das hypothetische Steueraufkommen bei Einbeziehung der Versicherungsdienstleistungen in die Umsatzsteuer und vergleicht das hypothetische Steueraufkommen mit dem effektiven Steueraufkommen der Versicherungsteuer. Dabei werden sämtliche derzeit gültigen Steuervergünstigungen und Steuerbefreiungen vernachlässigt, da die verfügbaren Marktstatistiken keine Wertschöpfungsrechnung pro Versicherungszweig erlauben. Aufgrund der diversen Steuervergünstigungen liegt der durchschnittliche effektive Versicherungsteuersatz unter dem jeweiligen Regelsatz.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Kapitalerträge alloziiert auf Basis versicherungstechnischer Rückstellungen und des aufsichtsrechtlich erforderlichen Eigenkapitals.

<sup>52</sup> Der Großteil der Steuervergünstigungen findet bei Versicherungszweigen Anwendung, die zusätzlich mit effektiv 8,7% Feuerschutzsteuer belastet werden.

	1993	1994	1995	1996	1997	1997*
<i>A Steueraufkommen Bei 15% USt</i>	4.082	5.081	5.678	5.543	5.415	5.776*
<i>b Umsatzsteuerregelsatz</i>	15%	15%	15%	15%	15%	16%*
<i>c Versicherungsteuerregelsatz</i>	12%	12%	15%	15%	15%	15%
<i>D Versicherungsteuer- aufkommen effektiv</i>	9.290	11.400	14.104	14.348	14.127	14.127
<i>e Durchschnittlicher effektiver Versiche- rungsteuersatz</i>	9,9%	11,1%	13,3%	13,4%	13,3%	13,3%
<i>A/D</i>	44%	45%	40%	39%	38%	41%*

*\*mit Steuersatz von 1998*

*Tabelle 12: Vergleich der Steueraufkommen*

Der Vergleich in Tabelle 12 zeigt die fiskalische Konsequenz einer Umstellung auf die Mehrwertbesteuerung. Die Steuereinnahmen würden nur ca. 40% der derzeitigen Versicherungsteuer betragen, was Mindereinnahmen von über 8 Mrd. DM entspricht. Bei einer Gewährung von analogen Steuervergünstigungen, wie sie derzeit bei der Versicherungsteuer Anwendung finden, würde sich das Steueraufkommen entsprechend weiter verringern.

Der fiskalische Aspekt der Mindereinnahmen stellt das Spiegelbild des Abbaus einer diskriminierenden Besteuerung dar. Eine eventuelle Forderung nach einer Gegenfinanzierung innerhalb der Schaden-/Unfallversicherungsbranche wäre indes aus den gleichen Gründen abzulehnen, aus denen gegen die diskriminierende Versicherungsteuer argumentiert wird. Die Versicherungsnehmer werden derzeit

---

ungerechtfertigt hoch belastet, was die gesamte Argumentation der vorliegenden Studie aufzuzeigen versucht.

Die Analyse der steuerlichen Belastung der Versicherungsnehmer durch die Versicherungsteuer erfolgt unabhängig von der jüngsten Diskussion über die Höhe der Körperschaftsteuer von Versicherungsunternehmen. Die Körperschaftsteuer ist eine Gewinnsteuer, welche die Kapitaleinkommen der Eigentümer der Versicherungsunternehmen belastet. Die Versicherungsteuer dagegen ist eine Verbrauchsteuer, welche die Versicherungsnehmer belastet. Es handelt sich somit sowohl um verschiedene Personenkreise als auch um verschiedene wirtschaftliche Vorgänge. Der Gedanke einer Gegenfinanzierung der geringeren Einnahmen aus der Besteuerung der Versicherungsverträge bei der Gewinnbesteuerung der Versicherungsunternehmen ist daher a priori abzulehnen. Eine Steuerentlastung der Versicherungsnehmer bringt den Versicherungsunternehmen nur indirekt, über den zu erwartenden Anstieg der Nachfrage, einen Vorteil. Damit würde ceteris paribus die Bemessungsgrundlage für die Gewinnbesteuerung steigen, womit der gesamte Nachfrageeffekt systemkonform fiskalisch erfaßt wird. Aus einer Steuerentlastung der Versicherungsnehmer läßt sich daher keine Rechtfertigung für eine Änderung der Besteuerung der Versicherungsunternehmen ableiten.

---

## 9. Steuerbefreiungen, vergünstigte Steuersätze

Ausgenommen von der Versicherungsteuer sind nach § 4 VerStG Prämienzahlungen für die nachfolgend aufgelisteten Versicherungszweige bzw. -arten. Die Gründe für die Steuerbefreiungen sind entweder sozialpolitischer oder pragmatischer Natur und lassen sich in drei Kategorien gruppieren:

- 1) Sozialversicherung, privatwirtschaftliche Substitute zur Sozialversicherung
- 2) andere (sozial-)politische Erwägungen
- 3) Doppelbesteuerung und internationale Konkurrenz

Die Begründungen für die Befreiung von der Versicherungsteuer werden kurz dargelegt, da die Argumentation unabhängig von der technischen Ausgestaltung der Prämiensteuer sind und daher auch für ein Mehrwertsteuermodell gelten.

### 9.1. Sozialversicherung und deren privatwirtschaftliche Substitute

Die Steuerbefreiungen des Versicherungsteuergesetzes, die unter diese Kategorie subsumiert werden können, sind:

*a) Gesetzliche Arbeitslosen- und Lohnfortzahlungsversicherungen (§ 4 Nr. 4 VerStG) und Unfallversicherungen der Berufsgenossenschaften (§ 4 Nr. 3 VerStG)*<sup>53</sup>

Die Befreiung der diversen Säulen der Sozialversicherung (siehe auch im nächsten Absatz) spiegelt einerseits den steuerähnlichen Charakter der Pflichtversicherung

---

<sup>53</sup> Im allgemeinen ist die Unfallversicherung nach § 4 Nr. 5 Satz 3 VerStG steuerpflichtig. Die Steuerbefreiung gilt ausschließlich für Unfallversicherungen, die nach der Reichsversicherungsordnung, nicht jedoch nach den §§ 842, 1029 und 1198 RVO, abgeschlossen werden.

---

gen wider und andererseits den hohen Stellenwert der Versicherungsträger als Hauptträger der Sozialpolitik.

*b) Renten-, Lebens-, Kranken- und Pflegeversicherungen (§ 4 Nr. 5 VersStG)*

Zu dieser Kategorie zählen alle Formen von Rentenversicherungen, Lebensversicherungen, Krankenversicherungen und Pflegeversicherungen im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes. Sinn der Regelung ist die versicherungsteuerrechtliche Gleichbehandlung der eigenverantwortlichen privaten Vorsorge mit der gesetzlichen Vorsorge im Rahmen der Sozialversicherung. Lebensversicherungen spielen im Rahmen der Versicherungsteuer ohnedies eine Sonderrolle, da bei der hauptsächlich vorliegenden Kapitallebensversicherung ein Großteil der gezahlten Prämien nicht auf eine Risikoabsicherung zurückzuführen ist, sondern auf einen Sparvorgang. Es handelt sich demnach noch nicht um Einkommens- bzw. Vermögensverwendung sondern um die zeitliche Verlagerung von Konsum in die Zukunft, was auch in anderen Sparformen keiner Umsatzbesteuerung unterliegt.

Die Steuerbefreiung der privaten Krankenversicherung erklärt sich aus der Komplementärfunktion zur gesetzlichen Krankenversicherung. Da die Krankenversicherung eine weitere Säule der staatlichen Sozialpolitik darstellt,<sup>44</sup> und beispielsweise auch alle Gesundheitsleistungen von der Umsatzsteuer befreit sind, ist es nur konsequent, sie in der privatwirtschaftlichen Vorsorge nicht durch Besteuerung zu diskriminieren. Dies ist auch deshalb wünschenswert, weil ansonsten verstärkt private Krankheitskosten über Einrichtungen wie Sozialhilfe auf die Allgemeinheit abgewälzt würden. Zudem stellt die private Krankenversicherung für einige Bevölkerungsschichten die einzige versicherungstechnische Form der Absicherung des Krankheitsrisikos dar (Selbständige).

---

<sup>44</sup>Der Umfang der gesamten Gesundheitsausgaben betrug 1993 10,6% des Sozialprodukts. Von diesen 440 Mrd. DM werden 5,9% über die Private Krankenversicherung bereitgestellt. Quelle GDV.

---

*c) Pensionsausgleichsvereinbarungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (§ 4 Nr. 2 VersStG)*

Steuerbefreit sind ausschließlich Einrichtungen, die dem Ausgleich der unterschiedlichen Lasten öffentlich-rechtlicher Körperschaften aus der Gewährung von Pensionen an die Mitarbeiter oder ihre Hinterbliebenen dienen. Es handelt sich dabei um einen weiteren Bestandteil des staatlichen Sektors, in dem eine Besteuerung systemwidrig wäre, da sich der Staat selbst besteuern würde.

## 9.2. Andere (sozial-)politische Erwägungen

*a) Lohnausgleichskassen der Tarifvertragsparteien (§ 4 Nr. 6 VersStG)*

Befreit sind ausschließlich Vereinbarungen zwischen Tarifvertragsparteien und ihren Mitgliedern, die den unmittelbaren Lohnausfall in Folge von Streiks oder Aussperrungen oder anderer Maßnahmen des Arbeitskampfs decken. Die Steuerbefreiung entspricht dem besonderen Schutz, den die Tarifautonomie durch das Grundgesetz genießt.

*b) Versicherungen von diplomatischen Vertretungen ausländischer Staaten und ihren Diplomaten (§ 4 Nr. 8 VersStG)*

Die Steuerbefreiung für die Vertretung gilt, wenn der Leiter der Vertretung Angehöriger des Entsendestaates ist und außerhalb seines Amtes in der Bundesrepublik Deutschland keine Erwerbstätigkeit ausübt. Voraussetzung für die Steuerbefreiung der Diplomaten und des Geschäftspersonals ist, daß sie Angehörige des Entsendestaates sind, der inländischen Gerichtsbarkeit nicht unterliegen und außerhalb ihres Amtes in der Bundesrepublik Deutschland keine Erwerbstätigkeit ausüben. Diese Steuerbefreiungen treten nur dann ein, wenn die ausländischen

---

Staaten ebenfalls entsprechende Befreiungen gewähren (Grundsatz der Gegenseitigkeit).<sup>55</sup>

*c) Tierversicherungen mit Versicherungssummen bis 7500 DM (§ 4 Nr. 69VersStG)*

Die Steuerbefreiung der Tierversicherungen stellt im Rahmen der Agrarpolitik eine weitere Maßnahme zur Unterstützung der Landwirtschaft dar und ist insofern konsequent, als die Versicherungsbeiträge keine Leistungsfähigkeit widerspiegeln, sondern Produktionskosten im Rahmen eines Wirtschaftszweiges, der ohne Subventionen nicht überlebensfähig wäre.

### 9.3. Doppelbesteuerung und internationale Konkurrenz

*a) Rückversicherungen (§ 4 Nr. 1 VersStG)*

Unter Rückversicherung wird ein echtes Versicherungsverhältnis im Sinne des § 186 VVG verstanden. Vertragspartner sind ausschließlich Versicherungsunternehmen; der Versicherungsnehmer ist vertragsrechtlich nicht beteiligt. Durch die derzeit praktizierte Steuerbefreiung von der Versicherungsteuer wird eine Doppelbesteuerung der Prämienanteile vermieden, die in Rückdeckung gegeben werden. Die Wertschöpfung der Versicherungsleistung würde im Fall einer Mehrwertsteuer nahezu vollständig erfaßt, wenn sowohl Bruttosteuerpflicht als auch Vorsteuererstattung auf Bruttobasis definiert würden.

Ein Problem in bezug auf eine potentielle Einbeziehung der Rückversicherung in ein Mehrwertsteuersystem ist die Internationalität des Rückversicherungsmarkts. Wie bereits in Kapitel 6.4 erwähnt, stammen ungefähr 35% der akzeptierten Rückversicherungsprämien deutscher Rückversicherer aus dem Ausland. Das ausländische Geschäft wäre als Export von der Steuerpflicht zu befreien.

---

<sup>55</sup> Die Feststellungen hierzu erfolgen durch das Auswärtige Amt.

Von der Rückversicherung abzugrenzen ist die Mitversicherung im Sinne des § 58 VVG, die nicht unter die Steuerbefreiung fällt. Dabei handelt es sich um die eigenständige Beteiligung mehrerer Versicherungsunternehmen an einem Risiko. Es liegt für jeden Versicherer ein eigenes Versicherungsverhältnis vor.

*b) Grenzüberschreitende Warentransportversicherung (§ 4 Nr. 10 VersStG)*

Die Besonderheit der internationalen Transportversicherung liegt darin, daß es ex definitione ein hohes Substitutionspotential in bezug auf die Belegenheit des Transportunternehmers und/oder des Versicherungsunternehmens gibt. Der Gesetzgeber selbst lieferte eine umfassende Begründung für die Befreiung der internationalen Warentransportversicherung von den jüngsten Steuersatzerhöhungen:

"... Seit das Versicherungsgeschäft im Europäischen Wirtschaftsraum liberalisiert ist und weil zahlreiche EWR-Staaten, darunter Großbritannien und Frankreich, jedenfalls bei grenzüberschreitenden Beförderungen keine Versicherungsteuer erheben, sind die deutschen Anbieter von Transportgüterversicherungen unter erheblichen Wettbewerbsdruck geraten. Die ausländischen Versicherer können ihre Versicherungsleistungen ohne Einrechnung der Versicherungsteuer anbieten. Bei größeren Beförderungen sind daher ausländische Angebote um erhebliche Beträge billiger als die Angebote inländischer Versicherer. Daraus hat sich eine Tendenz zur dauerhaften Abwanderung des Transportgüterversicherungsgeschäfts in das Ausland entwickelt... .

... Zur Vermeidung von negativen Folgen auf das Aufkommen der Ertragsteuern und bei den Arbeitsplätzen im Bereich der inländischen Versicherer wurden die Prämien für Transportversicherungen von der Versicherungsteuer ausgenommen.<sup>56</sup> Die Ausnahme der Prämien für Transportgüterversicherungen<sup>57</sup> von der Versicherungsteuer ist in Nummer 10 des § 4 VersStG geregelt. Danach tritt die Steuerfreiheit bei Beförderungen ein, die

---

<sup>56</sup> Siehe GDV-Rundschreiben: Tgb.-Nr. 203/95.

<sup>57</sup> Transportgüterversicherung einschließlich Valorenversicherung und Kriegsrisikoversicherung

- sich vollständig im Ausland vollziehen,
- vom Ausland in das Ausland mit Durchfuhr durch das Inland (Transit),
- vom Ausland in das Inland oder
- vom Inland in das Ausland stattfinden.

#### 9.4. Übertragung der Steuerbefreiungen in das Umsatzsteuersystem

Die Erklärungen für die diversen Befreiungstatbestände sollen hier nicht weiter hinterfragt werden. Da alle Argumente unabhängig von dem Steuermodell ihre Gültigkeit haben, soll nun gezeigt werden, wie man dieselben Befreiungstatbestände in das Umsatzsteuermodell übertragen könnte.

Die Einbeziehung der Versicherungsdienstleistungen in das Umsatzsteuergesetz würde technisch über die Aufhebung der Steuerbefreiung in § 4 Nr. 10 UStG erfolgen. An Stelle der generellen Befreiung von Versicherungsleistungen und der damit verbundenen Vermittlertätigkeit müßte man den detaillierten Katalog von Befreiungstatbeständen in § 4 Nr. 1 – 10 VersStG aufnehmen. Für private Versicherungsnehmer (Endverbraucher) ist damit bereits die Steuerbefreiung sichergestellt. Dies betrifft die oben unter Kapitel 9.1 und teilweise auch unter Kapitel 9.2 dargestellten Befreiungstatbestände.

Für gewerbliche Versicherungsnehmer würde aber ein Nachholeffekt eintreten, wenn gemäß der Grundregel in § 15 Absatz 2 Nr. 1 UStG der Vorsteuerabzug im Zusammenhang mit steuerfreien Umsätzen ausgeschlossen wäre. Dies erforderte eine Einbeziehung der Befreiungstatbestände in § 15 Absatz 3 Nr. 1 Buchstabe b. Im Rahmen der existierenden Vielzahl von Befreiungstatbeständen im Umsatzsteuergesetz stellten diese Anpassungen keine wesentlichen Änderungen dar.

## 10. Besteuerung internationaler Versicherungsgeschäfte

Werden Dienstleistungen grenzüberschreitend ausgeübt (Export von Dienstleistungen) stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der Endverbraucher mit der Umsatzsteuer des Ursprungslandes oder der Umsatzsteuer des Bestimmungslandes belastet werden soll. Damit korrespondiert gleichzeitig die politisch wichtige Frage, welchem der beteiligten Staaten das Steueraufkommen zusteht.

Nach dem Bestimmungslandprinzip werden die Exporte von der Umsatzsteuer befreit und im importierenden Land nach den dortigen Vorschriften belastet. Damit wird einerseits dem Grundgedanken der Verbrauchsteuern und/oder Mehrwertsteuer vom Konsumtyp entsprochen, da der Export dort besteuert wird, wo er Endverbrauch ist. Andererseits wird auch Wettbewerbsneutralität gewährleistet, da inländische Güter oder Leistungen der gleichen Besteuerung unterliegen wie Importwaren.<sup>58</sup>

Nach dem Ursprungslandprinzip werden Exporte nicht von der Produktion für den Heimatmarkt unterschieden und unterliegen der identischen Besteuerung. Es handelt sich um eine Produktionssteuer mit der Konsequenz, daß die Steuer zum standortspezifischen Kostenfaktor wird. Der Grundgedanke einer Besteuerung des Endverbrauchs wird daher nicht zwangsläufig erfüllt und Wettbewerbsneutralität ist nicht gewährleistet, solange die Steuersätze nicht harmonisiert sind. Wird die Verbrauchsteuer oder Umsatzsteuer bei den Produzenten erhoben, ergibt sich jedoch beim Ursprungslandsprinzip der Vorteil einer einfacheren Administration und lückenlosen Besteuerung.

---

<sup>58</sup> Vgl. Lippross (1996), S. 33ff.

## 10.1. Derzeitige Regelungen im Versicherungsteuergesetz

### 10.1.1. *Abgrenzung der Steuerhoheit zwischen den EU-Staaten*

Im Bereich der Versicherungsteuer hat eine Teilharmonisierung des Steuerrechts stattgefunden.<sup>59</sup> Steuerbemessungsgrundlage ist in allen EU-Staaten einheitlich die Versicherungsprämie. Die Schwierigkeiten bei der Harmonisierung der Steuersätze bzw. Steuervorschriften haben dazu geführt, daß statt dessen das steuerliche Territorialitätsprinzip in der Europäischen Union eingeführt wurde. Alle Versicherungsgeschäfte, die im freien Dienstleistungsverkehr abgeschlossen werden, unterliegen der Besteuerung des Landes, in dem das Risiko belegen ist. Zielsetzung ist einerseits die Vermeidung der Doppelbesteuerung von Versicherungsprämien und andererseits die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen denen erhebliche Unterschiede in der Belastung von Versicherungsprämien bestehen.<sup>60</sup> Dies entspricht in bezug auf private Versicherungsnehmer dem Bestimmungslandprinzip. Bei gewerblichen Versicherungsnehmern werden Versicherungsdienstleistungen unabhängig vom Ort des Endverbrauchs der produzierten Güter oder Dienstleistungen am Ort der Belegenheit der Risiken des Unternehmers besteuert.

Als Grundregel für die Zuständigkeit der Besteuerung gilt die "Belegenheit des Risikos", die grundsätzlich mit der "Ansässigkeit des Versicherungsnehmers" definiert wird. Bei natürlichen Personen wird auf den gewöhnlichen Aufenthalt abgestellt. Keine natürlichen Personen in diesem Sinne sind insbesondere Offene Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften (KG und GmbH & Co. KG), Gesellschaften des bürgerlichen Rechts, Erbengemeinschaften, Zweckverbände, Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen sowie Kapitalgesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts.

---

<sup>59</sup> Vgl. Doetsch (1995), S. 810.

<sup>60</sup> Vgl. Perlet, GDV Tgb. Nr. 179/94.

---

Ist der Versicherungsnehmer keine natürliche Person, ist das Risiko in der Bundesrepublik Deutschland belegen, wenn sich hier bei der Zahlung der Versicherungsprämie das Unternehmen, die Betriebsstätte oder die entsprechende Einrichtung befindet, auf die sich das Versicherungsverhältnis bezieht. Die Begriffe "Unternehmen", "Betriebsstätte" und "entsprechende Einrichtung" sind aus dem in Art. 2 d der zweiten Schadenversicherungsrichtlinie verwendeten Begriff der "Niederlassung" abgeleitet.

"Unternehmen" oder "Betriebsstätte" ist jede feste Geschäftseinrichtung oder Anlage, die der Tätigkeit eines Unternehmens dient, z.B. Hauptgesellschaften (Muttergesellschaften), rechtlich unselbständige oder selbständige Filialen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften (Schwestergesellschaften u.a.). Der Begriff "entsprechende Einrichtung" gilt für nichtunternehmerische Bereiche, insbesondere für Einrichtungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts oder nichtunternehmerischen Zwecken dienende Einrichtungen von Vereinen oder Gesellschaften.

Das Versicherungsverhältnis muß sich auch in den Fällen auf das Unternehmen, die Betriebsstätte oder die entsprechende Einrichtung beziehen, in denen die vom Versicherungsnehmer abgeschlossene Versicherung konzerngebundene Unternehmen, Betriebsstätten und entsprechende Einrichtungen im Sinne einer Versicherungsnahme zugunsten Dritter mit einschließt. Es gibt keinen Unterschied zwischen Versicherungen "von oben nach unten" (Muttergesellschaft als Versicherungsnehmerin nimmt Versicherung zugunsten der Tochtergesellschaft/Enkelgesellschaft etc.) und "von unten nach oben" (Tochtergesellschaft/Enkelgesellschaft als Versicherungsnehmerin nimmt Versicherung zugunsten der Muttergesellschaft etc.).<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl. "Merkblatt zur deutschen Versicherungssteuer und Feuerschutzsteuer für Versicherer und Bevollmächtigte, die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland in anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) niedergelassen sind" des BMF vom 16.12.1994, S. 4.

---

---

Besteht eine juristische Person aus mehreren Niederlassungen, wird für jeden Unternehmensteil eine gesonderte Risikobelegenheit angenommen. Der einzelne EU-Staat kann damit nur den Teil der Prämie besteuern, der auf Niederlassungen entfällt, die in seinem Territorium belegen sind.<sup>62</sup> Dieser Grundsatz der Definition der Risikobelegenheit wird durch folgende Sondertatbestände ergänzt:

*a) Gebäudeversicherung*

Bei Versicherungen von Risiken mit Bezug auf Bauwerke, Anlagen und darin befindliche Sachen (mit Ausnahme von gewerblichem Durchfuhrgut) ist das Risiko in dem Staat belegen, in dem sich die versicherte Immobilie bzw. die versicherten Gegenstände befinden (§ 1 II Nr. 1 VersStG). Die Risiken in Bezug auf Bauwerke und darin befindliche Sachen müssen nicht durch dieselbe Versicherung gedeckt werden. Von Bedeutung ist auch nicht, ob sich die versicherten Sachen für längere Zeit (z.B. Hausrat) oder nur vorübergehend (z.B. Handelsware) in dem Bauwerk befinden.

Bei dem nicht einbezogenen gewerblichen Durchfuhrgut, für das die allgemeinen Regeln gelten, handelt es sich um Güter in (Zoll-)Transitlagern, die noch nicht zum freien Verkehr im Sinne der zollrechtlichen Bestimmungen abgefertigt sind.

*b) Fahrzeugversicherung*

Bei Versicherungen von Risiken mit Bezug auf Fahrzeuge aller Art (Kraftfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Schiffe) ist das Risiko in dem Staat belegen, in dem das Fahrzeug in ein amtliches oder amtlich anerkanntes Register eingetragen wird und ein Unterscheidungskennzeichen erhält (§ 1 II Nr. 2 VersStG). Erfasst werden nicht nur Versicherungen des Fahrzeugs selbst (z.B. Kaskoversicherungen), sondern auch Fahrzeughaftpflichtversicherungen und Insassenunfallversicherungen.

---

<sup>62</sup> Vgl. Perlet, GDV Tgb. Nr. 179/94.

---

### *c) Reiseversicherung*

Bei Versicherungen von Reise- und Fernreiserisiken aufgrund eines Versicherungsverhältnisses mit einer Laufzeit von maximal vier Monaten ist das Risiko in dem Staat belegen, in dem der Vertrag abgeschlossen wurde (§1 II Nr. 3 VersStG). Abzustellen ist auf den Ort der Abgabe der Willenserklärung des Versicherungsnehmers.

Bestehen die besonderen Erfordernisse für die Belegenheit des Risikos nicht, richtet sich die Steuerpflicht nach den allgemeinen Regelungen.

#### *10.1.2. Steuerhoheit bei Versicherungsverhältnissen mit Drittstaaten*

Wird das Versicherungsverhältnis mit einem Versicherungsunternehmen abgeschlossen, das außerhalb der EU oder des EWR niedergelassen ist, entsteht nach §1 IV VersStG die Steuerpflicht, wenn:

- a) der Versicherungsnehmer zum Zeitpunkt der Zahlung des Versicherungsentgelts seinen Wohnsitz, gewöhnlichen Aufenthalt oder Sitz im Inland hat (§ 1 IV Nr. 1 VersStG), oder
- b) ein Gegenstand versichert ist, der sich zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses im Inland befand (§ 1 IV Nr. 2 VersStG).

Die Versicherungsteuerpflicht tritt auch dann ein, wenn die Zahlung des Versicherungsentgelts nicht im Inland geleistet wird, solange sich der versicherte Gegenstand zum Zeitpunkt der Begründung des Versicherungsverhältnisses im Inland befindet. Hier wird deutlich, daß die Knüpfung der Versicherungsteuerpflicht an die Zahlung des Versicherungsentgelts nicht rein formal-technisch zu verstehen ist, sondern daß die Begründung der Zahlung durch ein Versicherungsverhältnis für die materielle Beurteilung relevant ist. Der BFH hat in seinem Urteil vom 16.12.1964 klargestellt, daß für die Anknüpfung der inländischen Steuerhoheit der sachliche Gehalt der Regelung ausschlaggebend ist und nicht die forma-

---

le Gestaltung. Die Erfassung ausländischer Geldumsätze durch das Versicherungsteuergesetz ist in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des internationalen Finanzrechts zulässig, da die inländische Steuerhoheit durch den Wohnsitz des Versicherungsnehmers oder die Belegenheit des Risikos im Inland vermittelt wird.<sup>63</sup> Der Versicherungsnehmer als Steuerschuldner hat in solchen Fällen nach §7a II VersStG die Steuer selbst zu entrichten.

Für die Beurteilung der Steuerpflicht ist allein die Belegenheit des versicherten Gegenstands zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses relevant, unabhängig von der weiteren Belegenheit während der Dauer des Versicherungsverhältnisses. Im Gegensatz zu den Regelungen für Versicherungsverhältnisse innerhalb der EU bzw. des EWR gewährleistet die Steuerpflicht nach § 1 IV VersStG indes keine Freiheit von Doppelbesteuerungen der Versicherungsprämien. Insbesondere ist die Konstellation denkbar, daß die Steuerpflicht im Inland an die Belegenheit des versicherten Gegenstandes zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses anknüpft und die Steuerpflicht im Heimatland des Versicherungsnehmers an dessen Wohn- oder Geschäftssitz. Für die Transportversicherung von Warenexporten ist eine derartige Konstellation regelmäßig denkbar, spielt jedoch keine Rolle mehr, da die grenzüberschreitende Warentransportversicherung seit dem 01.07.1995 von der Steuerpflicht befreit ist.

## 10.2. Prinzipien des Umsatzsteuerrechts und Möglichkeiten einer Übertragung auf Versicherungsdienstleistungen

Die Regelungen bezüglich grenzüberschreitender Warenlieferungen und Dienstleistungen sind kompliziert und erfuhren im Rahmen der europäischen Einigung zahlreiche Veränderungen. Die Abschaffung der Grenzkontrollen im Rahmen der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarkts hat die technische Durchführung des Bestimmungslandprinzips technisch wesentlich erschwert. Für innergemeinschaft-

---

<sup>63</sup> Vgl. BFH, Urteil vom 16.12.1964, BStBl III 1965, S. 324ff.

---

liche Warenexporte gilt daher derzeit eine Mischung von Ursprungslandprinzip (nichtkommerzieller Warenverkehr) und Bestimmungslandprinzip (kommerzieller Warenverkehr). Gegenüber Drittstaaten gilt unverändert das Bestimmungslandprinzip.

Im Gegensatz zu Exportlieferungen ist die räumliche Zuordnung von Dienstleistungen generell schwieriger, da oft gegenständliche Bezugspunkte fehlen oder sich verschiedene Bezugspunkte gleichzeitig anbieten.<sup>64</sup> Bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen erfolgt deshalb die Abgrenzung der Steuerhoheiten zugunsten des Bestimmungslands gemäß den Regelungen über den Ort der sonstigen Leistung. Der Ort sonstiger Leistungen bestimmt sich nach §§ 3a und 3b UStG.<sup>65</sup> Die Grundregel des § 3a UStG, wonach eine Leistung an dem Ort ausgeführt wird, von dem aus der Unternehmer sein Unternehmen betreibt, bzw. eine Betriebsstätte unterhält (Ursprungslandprinzip), wurde weitgehend durch Sondervorschriften eingeschränkt, so daß es sich de facto eher um eine Ausnahmenvorschrift handelt. Dienstleistungen an gewerbliche Empfänger oder nichtkommerzielle Leistungsempfänger außerhalb der EU werden nach dem Bestimmungslandprinzip besteuert. Warenexporte und grenzüberschreitende Dienstleistungen unterliegen damit derzeit den gleichen grundsätzlichen Steuerprinzipien.<sup>66</sup>

Versicherungsdienstleistungen sind nicht explizit in diesen Vorschriften enthalten, da sie nicht umsatzsteuerpflichtig sind. Statt dessen soll in diesem Abschnitt versucht werden, Vorschriften zu ähnlichen Dienstleistungen aufzuzeigen. Anhand dieses Vergleichs soll beurteilt werden, ob das Grundprinzip der Versicherungsteuer, daß die Steuerhoheit dem Ort der Belegenheit des Risikos folgt, bei einer Umstellung auf die Umsatzsteuer beibehalten werden kann.

---

<sup>64</sup> Vgl. Bunjes/Geist (1997), S. 154.

<sup>65</sup> Die ergänzenden Sonderbestimmungen in §§ 1 bis 7 UStDV spielen für die Überlegungen im Zusammenhang mit Versicherungsdienstleistungen keine Rolle.

<sup>66</sup> Insbesondere die Regelungen bezüglich der Warenexporte befinden sich in einem Übergangsstadium. Die Kommission avisiert eine Umstellung auf das Ursprungslandprinzip, unterstützt durch Harmonisierung der Steuersätze und einem makro-ökonomischen Clearing-Verfahren zum Ausgleich der Steuereinnahmen. Vg. Tipke/Lang (1998), S. 619.

### 10.2.1. *Leistungen in Zusammenhang mit einem Grundstück*

Bei Leistungen im Zusammenhang mit einem Grundstück wird in § 3a II Nr. 1 UStG auf die Belegenheit des Grundstücks abgestellt. Voraussetzung ist ein enger Zusammenhang mit dem Grundstück, der immer dann gegeben ist, wenn sich die sonstige Leistung auf die Bebauung, Verwertung, Nutzung oder Unterhaltung des Grundstücks bezieht. Da der Grundstücksbegriff wesentliche Bestandteile des Grundstücks im Sinne des § 94 BGB wie z.B. Gebäude, Gebäudeteile und mit Grund und Boden festverbundene Betriebseinrichtungen umfaßt,<sup>67</sup> wäre eine Handhabung der Gebäudeversicherung analog zu § 1 II Nr. 1 VersStG gewährleistet. Es gibt jedoch eine noch speziellere Bestimmung, die im Fall einer Umstellung auf Versicherungsdienstleistungen anzuwenden wäre.

### 10.2.2. *Sitzort des Leistungsempfängers als Leistungsort*

Das Bestimmungslandprinzip ist auch für eine in § 3 a Nr. 3 UStG abschließend aufgelistete Kategorie von Leistungen vorgesehen, wenn es sich um einen gewerblichen Leistungsempfänger handelt, oder um einem privaten Leistungsempfänger (Endverbraucher) mit Wohnsitz in einem Drittland. Der Katalog der Leistungen umfaßt neben Patenten und Lizenzen, Werbung und Öffentlichkeitsarbeit, Beratungsleistungen, Datenverarbeitung, Informationsdienstleistungen, etc. auch Finanzumsätze. Zu den Finanzumsätzen zählen durch den Verweis auf § 4 Nr. 10 auch Versicherungsleistungen. Das Bestimmungslandprinzip wird auf für die steuerbefreiten Versicherungsleistungen als Grundprinzip definiert, falls der Leistungsempfänger ein Unternehmer ist (§ 3 a Nr. 3 Satz 1 UStG) oder ein Endverbraucher mit Wohnsitz in einem Drittland (§ 3 a Nr. 3 Satz 3 UStG). Für Endverbraucher mit Wohnsitz im Gemeinschaftsgebiet bestimmt sich der Ort der Leistung dagegen gemäß § 3 a Nr. 1 nach dem Ursprungslandprinzip. Abbildung 12 verdeutlicht diese Regelungen.

---

<sup>67</sup> Vgl. Lippross (1996), S. 137.

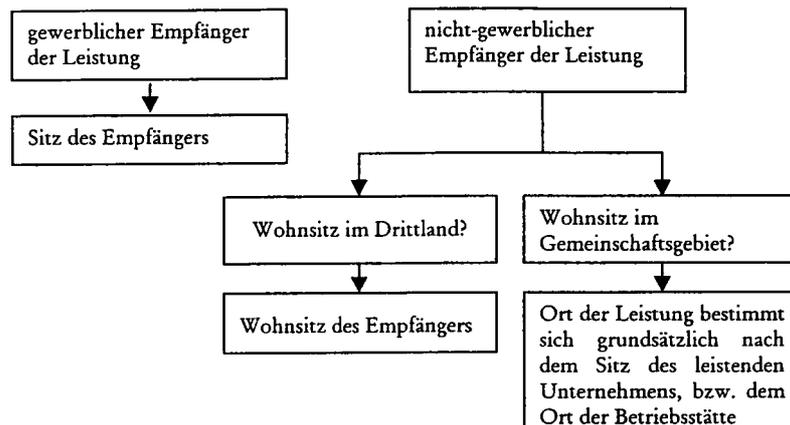


Abbildung 12: Bestimmung des Orts der Leistung nach § 3 a Abs. 3 UStG<sup>68</sup>

Diese Regelung bedeutet eine wesentliche Abweichung zwischen Versicherungsteuergesetz und Umsatzsteuergesetz in Bezug auf die Besteuerung der Endverbraucher. Befindet sich der Versicherungsnehmer eines Versicherungsverhältnisses, das im freien Dienstleistungsverkehr abgeschlossen wird, im europäischen Ausland, bedeutet eine Besteuerung gemäß Versicherungsteuergesetz Steuerpflicht im Bestimmungsland wogegen eine hypothetische Besteuerung gemäß Umsatzsteuergesetz Steuerpflicht im Ursprungsland bedeutete. Damit wird die Notwendigkeit der Harmonisierung deutlich, um Doppelbesteuerungen zu vermeiden.

<sup>68</sup> Vgl. Lippross (1996), S. 153.



## 11. Rechtliche Aspekte einer Umstellung

Die Versicherungsumsätze sind nach § 4 Nr. 10a UStG von der Umsatzsteuer befreit. Die Befreiung betrifft alle Versicherungsverhältnisse im Sinne des § 1 VersStG, auch wenn sie nach § 4 VersStG von der Steuerpflicht befreit sind. Die Vermittlung von Versicherungsschutz ist nach § 4 Nr. 10b UStG ebenfalls von der Umsatzsteuer befreit. Diese Regelung spiegelt die Tatsache wider, daß die Vermittlungsprovisionen Bestandteil der Versicherungsprämie sind und damit voll mit der Versicherungsteuer belastet werden.

Die Steuerbefreiung im Umsatzsteuergesetz umfaßt exakt die Steuerpflicht gemäß Versicherungsteuergesetz. Eine Einbeziehung der Versicherungsleistungen in das Umsatzsteuersystem wäre demnach formal über eine Abschaffung des Versicherungsteuergesetzes und die gleichzeitige Streichung der Steuerbefreiung im Umsatzsteuergesetz zu erzielen. Dem ständen jedoch einige rechtliche Hürden im Wege.

### 11.1. Einbindung in das deutsche Umsatzsteuersystem

#### 11.1.1. *Definition steuerbarer Umsätze (§ 1 UStG)*

Grundvoraussetzung für eine Einbeziehung der Versicherung in das Umsatzsteuersystem ist die Erfüllung der Kriterien für steuerbare Umsätze. Dieser Rechtsbegriff wird in § 1 Abs. 1 Nr. 1 UStG definiert:

- a) Eine Lieferung oder Leistung muß erfolgt sein,
- b) für die ein Entgelt entrichtet wurde,
- c) der Umsatz muß von einem Unternehmer im Rahmen seines Unternehmens ausgeführt worden sein,
- d) die Leistung muß im Inland erbracht sein

Die Voraussetzungen c) und d) sind unproblematisch, da sie von deutschen Versicherungsunternehmen für den Großteil ihres Geschäfts erfüllt werden<sup>69</sup>. Die ersten beiden Voraussetzungen wurden dagegen von der frühen Literatur nicht einstimmig abgehandelt.

Die Argumentationslinie, die den Charakter eines steuerbaren Umsatzes für Versicherungsprämien verneint, folgt der Analogie zum reinen Schadenersatz, der ohne Gegenleistung erfolgt und deshalb auch nicht umsatzsteuerpflichtig ist. Die Versicherungsleistung wird analog zu einer Schadenersatzleistung gesehen. Die Versicherungsprämie sei nur Gegenleistung für die Risikotragung. Die individuelle Schadenersatzleistung hingegen stelle keine Leistung dar, für die der Versicherungsnehmer ein Entgelt bezahlt. „Eine solche Abhängigkeit wäre [...] nur gegeben, wenn“ der Versicherungsnehmer „die Prämie nur unter der Voraussetzung zahlen würde, daß dieselbe zurückzuerstatten sei, wenn kein Schaden eintritt.“<sup>70</sup>

Diese Sichtweise setzt eine kausale Trennbarkeit der konkreten Schadenersatzleistung von dem „allgemeinen Versicherungsschutz“ voraus, die ökonomisch nicht nachvollziehbar ist.<sup>71</sup> Die Gewährung der Versicherungsleistungen erfolgt nicht aufgrund von zufällig entstandenen vertraglichen Verpflichtungen, sondern ist Kernbestandteil des Risikotransfers. Die Voraussetzungen für die Gewährung der Versicherungsleistungen sind im Versicherungsvertrag genau geregelt und rechtlich einklagbar. Es wird ein fester Preis für eine konditionale Leistung vereinbart. Lediglich die eine Leistungspflicht auslösenden Schadenereignisse sind stochastisch. Nach Eintreten eines Ereignisses sind Höhe und Fälligkeit der Versicherungsleistung deterministisch.

---

<sup>69</sup> Der Teil, der der Versicherungssteuer unterliegt.

<sup>70</sup> Siehe Luckow/Menzel (1968).

<sup>71</sup> Vgl. die Stellungnahme von Mies (1970).

---

Betrachtet man das gesamte Portefeuille einer Versicherungsgesellschaft, so werden die Schadenzahlungen und Verwaltungskosten eines Jahres weitgehend aus den Prämieinnahmen finanziert. Aus der Makro-Perspektive ergibt sich somit ebenfalls ein klares Bild von (kollektiver) Leistung und (kollektiver) Gegenleistung. Auf den einzelnen Versicherungsvertrag bezogen, fällt diese Sichtweise schwerer, da der Eintritt der Leistungspflicht ungewiß ist.

Auf individueller Ebene findet aber nach ökonomischer Sichtweise auch ex ante ein Leistungsaustausch statt. Eine unsichere finanzielle Zukunft des Versicherungsnehmers wird gegen Zahlung der Versicherungsprämie in bezug auf bestimmte Risiken stabilisiert. Dieser Tausch stellt einen Wert für den Versicherungsnehmer dar, für den er bereit ist, die Versicherungsprämie zu bezahlen. Die Schadenersatzleistung stellt in dieser Sichtweise ein notwendiges technisches Detail zur Erfüllung des „Sicherheitsversprechens“ dar. Ohne Leistung im Schadenfall gibt es keinen Risikotransfer. Die Leistung des Versicherungsunternehmens ist die garantierte finanzielle Sicherheit während der Deckungsperiode, die im Schadenfall durch Zahlungen erfüllt wird.

Letztlich ist die Diskussion jedoch müßig, da der Gesetzgeber implizit von der grundsätzlichen Eignung zur Besteuerung ausgehen muß, wenn er in § 4 UStG Nr. 10 die Versicherungsdienstleistungen von der Besteuerung befreit.

### *11.1.2. Definition des Umfangs der steuerpflichtigen Prämie*

Die Frage nach der Definition des Umfangs der in die Umsatzsteuerpflicht aufzunehmenden Prämien kann auf die analoge Fragestellung im Rahmen der Versicherungsteuer zurückgreifen. Nach § 5 I Nr. 1 VersStG ist das Versicherungsentgelt die Bemessungsgrundlage<sup>72</sup> für die Versicherungsteuer. In § 3 I VersStG wird definiert, was unter Versicherungsentgelt zu verstehen ist. Dazu gehören beispielhaft

---

<sup>72</sup> Die Steuerbemessungsgrundlage ist "...die Größe, nach der sich der Steuerbetrag bemißt. Sie kann mit dem Steuergegenstand identisch sein, muß es aber nicht." Siehe Andel (1992), S. 106.

---

---

Prämien, Beiträge, Vorschüsse, Nachschüsse, Umlagen, Eintrittsgelder, Gebühren für die Ausfertigung des Versicherungsscheins und sonstige Nebenkosten im Rahmen der Hauptleistung. Davon sind verrechnete oder gutgeschriebene Gewinnanteile abzuziehen.

Relevant ist nicht das vereinbarte, sondern das tatsächlich bezahlte Entgelt. Wird ein nicht verdienter Teil der Prämie an den Versicherungsnehmer zurückgezahlt (z.B. vertragliche Herabsetzung des Versicherungsentgelts oder vorzeitige Vertragsbeendigung), wird nach § 9 I VersStG eine Erstattung der Versicherungsteuer ausgelöst.<sup>73</sup> Dies gilt z.B. auch für eine vertraglich vereinbarte Beitragsrückzahlung wegen Verringerung des Wagnisses während der Laufzeit des Versicherungsverhältnisses. Steht zum Zeitpunkt der Zahlung des Versicherungsentgelts der Umfang des übernommenen Wagnisses noch nicht endgültig fest, und wird auf Grund der endgültigen Feststellung des Umfangs der Haftung das zunächst gezahlte Versicherungsentgelt herabgesetzt, besteht ein Anspruch auf Erstattung der Versicherungsteuer.<sup>74</sup>

Eine analoge Interpretation dieser Sachverhalte bei der Anwendung eines Umsatzsteuermodells erscheint problemlos. Gemäß §17 UStG wird die Umsatzsteuerschuld nach einer Änderung der Bemessungsgrundlage angepaßt. Problematisch ist lediglich die Frage, wie weit eine Änderung der Bemessungsgrundlage zu interpretieren ist.

---

<sup>73</sup> Vgl. Hicks (1985), S. 38. Übersteigt das Versicherungsentgelt den Betrag, der für das tatsächlich übernommene Risiko zu entrichten wäre, liegt eine unverdiente Prämie vor. Entscheidend sind dabei die vertraglichen Vereinbarungen und keine Risikoäquivalenzüberlegungen.

<sup>74</sup> Beispielsweise kann in der FBU-Versicherung das Wagnis mit der Höhe der Geschäftskosten und des Geschäftsgewinns der jeweiligen Bewertungsperiode schwanken. Das Wagnis der Feuerversicherung kann monatlich von dem Höchstwert der versicherten Güter abhängig gemacht werden. Entsprechende nachträglich erstattete Prämien gelten als unverdient. Vgl. BFH, Urteil vom 7.10.1959, BStBl III 1959, S. 478ff. In der Seeschiffahrts-Kasko und -haftpflichtversicherung reduzieren beispielsweise Liegezeiten im Hafen das Wagnis des Versicherers, so daß eine entsprechende Beitragsrückerstattung ebenfalls als unverdient gilt. Vgl. BFH, Urteil vom 21.12.1961, BStBl III 1062, S. 172.

---

Bei der Rückgewähr verdienter Prämien gibt es dagegen keinen Anspruch auf Erstattung der anteilig bezahlten Versicherungsteuer. Zur verdienten Prämie zählt auch die Beitragsrückerstattung bei schadenfreiem Verlauf, da zum Zeitpunkt der Entrichtung des Versicherungsentgelts feststand, daß im Falle eines Schadens kein Anspruch auf Erstattung besteht. Dies gilt nach BFH auch für die gesetzliche oder satzungsmäßige Rückvergütung eines technischen Überschusses, da während der gesamten Laufzeit sowohl der individuelle als auch der kollektive Schadenverlauf ungewiß ist.<sup>75</sup>

Durch diese Regelung trägt steuerrechtlich der Versicherungsnehmer das Irrtumsrisiko. Kalkulatorische Sicherheitszuschläge werden voll besteuert. Wird dagegen vereinbart, daß ein bestimmter Teil der Prämie nur im Schadenfall zu entrichten ist, ist der Prämienabschlag in den schadenfreien Jahren nicht steuerpflichtig, da die Steuerpflicht nicht an der verdienten Prämie anknüpft, sondern an dem tatsächlich entrichteten Versicherungsentgelt.<sup>76</sup> An solchen Details wird der Charakter der Verkehrsteuer deutlich.

Bei der Diskussion einer hypothetischen Anwendung der Umsatzsteuer auf Versicherungsdienstleistungen wäre in diesem Zusammenhang zu überlegen, ob diese (erfolgsabhängige) Beitragsrückgewähr Bestandteil der Wertschöpfung oder Minderung des Versicherungspreises und damit Änderung der Bemessungsgrundlage im Sinne des § 17 UStG ist. Für erstere Lösung würde die Sichtweise sprechen, daß bei Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit die Mitglieder-Versicherungsnehmer am Rohüberschuß partizipieren und die Beitragsrückgewähr damit Faktorentlohnung für die Übernahme des versicherungstechnischen Risikos darstellt.

Diese Sichtweise ist allerdings schwer auf Aktiengesellschaften oder öffentlich-rechtliche Versicherer zu übertragen. In diesem Fall liegt eher die Argumentation

---

<sup>75</sup> Vgl. BFH, Urteile vom 11.1.1956, BStBl III 1956, S. 59ff und vom 7.10.1959, BStBl III 1959, S. 478ff.

<sup>76</sup> Vgl. BFH, Urteil vom 14.10.1964, BStBl III 1964, S. 667ff.

---

---

nahe, daß die Beitragsrückgewähr ein Marketing-Instrument im Sinne eines Rabatts darstellt, den das Versicherungsunternehmen lediglich erfolgsabhängig gewährt. Die Zahlungsbereitschaft der Versicherungsnehmer wäre um den (individuellen) Erwartungswert der Beitragsrückgewähr niedriger als die zunächst bezahlte Prämie anzunehmen.

AGs, VVaGs und ÖRV müssen jedoch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen gleich behandelt werden. Das gleichzeitige Heranziehen von individueller und kollektiver Schadenerfahrung bei der Bestimmung der Höhe der erfolgsabhängigen Beitragsrückgewähr erschwert die Beurteilung zusätzlich.

### 11.1.3. *Unternehmereigenschaft*

Die umsatzsteuerrechtliche Unternehmereigenschaft eines Versicherungsunternehmens steht grundsätzlich außer Frage. Die Erfüllung der Kriterien des Versicherungsaufsichtsgesetzes für die Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb überschreitet bei weitem die Erfordernisse des § 2 Abs. 1 UStG. Eine besondere Thematik ergibt sich in bezug auf die Unternehmereigenschaft durch die umsatzsteuerliche Organschaft gemäß § 2 Abs. 2 UStG. Die Organschaft bezeichnet juristische Personen, die finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch in das Unternehmen des Organträgers eingegliedert sind.<sup>77</sup> Die für die Umsatzsteuerpflicht erforderliche selbständige Unternehmereigenschaft wird dann nicht erfüllt und die Umsätze dem Organträger zugerechnet. Innerhalb des Organkreises werden im Inland keine Umsätze ausgeführt.

Relevanz käme dieser Regelung bei einer Anwendung auf konzerninterne Versicherungsverhältnisse zu. Versicherungsverhältnisse zwischen Gesellschaften eines Versicherungskonzerns wäre von dieser Regelung nicht betroffen, da die Umsatzbesteuerung auf Basis von Bruttoprämien und -schäden abgewickelt werden müß-

---

<sup>77</sup> Vgl. Lippross (1996), S. 176ff. Die finanzielle Eingliederung erfordert eine Mehrheitsbeteiligung mit einer Mehrheit der Stimmrechte oder einem entsprechenden Einfluß.

---

te, und die Rückversicherung damit steuerfrei bliebe. Bedeutung hätte die Regelung indes in bezug auf konzerneigene Versicherungsgesellschaften von Nicht-Versicherungsunternehmen, die interne Risiken versichern (Captives).

Der Risikotransfer zwischen rechtlich selbständigen Konzerngesellschaften unterliegt unabhängig von dem Vorliegen einer wirtschaftlichen Organschaft der Versicherungsteuer.<sup>78</sup> Diese Regelung ist notwendig, um die Besteuerung gewerblicher Versicherungsnehmer sicherzustellen, da sich die Captives steuerfrei rückversichern können. Bei der Umstellung auf die Umsatzsteuer wären dagegen Umsätze mit Captives grundsätzlich steuerfrei.

#### *11.1.4. Rechnungserteilung*

Wie in Kapitel 5.1.4 ausgeführt, erforderte eine modifizierte Anwendung des Prinzips des Vorsteuerabzugs die Einführung von Ersatzbelegen um sicherzustellen, daß effektiv nur die Wertschöpfung besteuert wird. Damit ergäbe sich jedoch ein Systembruch zur grundsätzlichen umsatzsteuerrechtlichen Wirkung einer Rechnung. Die Rechnung stellt nicht nur einen Buchungsbeleg im Rahmen der Abwicklung des Handelsverkehrs dar, sondern wirkt als Steuergutschrift für den Abzug der Vorsteuer. Diese weitreichende Wirkung ist jedoch nur möglich, da sie den Ersteller der Rechnung gegenüber dem Finanzamt verpflichtet. Eine überhöht ausgewiesene Umsatzsteuer verpflichtet den Aussteller der Rechnung nach §14 II und III zur Bezahlung des höheren Steuerbetrags. Auf diese Weise ist in das System der Vorsteuergutschrift gegen Rechnungsbeleg ein Kontrollmechanismus eingebaut, da der ausgewiesene Steuerbetrag entgegengesetzte wirtschaftliche Interessen der an einem Leistungsaustausch beteiligten Unternehmer bedeutet. Wie bereits erwähnt, ergäbe sich daraus die Notwendigkeit, eine unabhängigen Kontrollinstanz einzuführen.

---

<sup>78</sup> Vgl. Hitzig (1977), S. 133f und Hicks (1985), S. 36f.

### 11.2. Die 6. EG Richtlinie: Ausschluß von Versicherungsdienstleistungen von der Umsatzbesteuerung

Das deutsche Umsatzsteuerrecht wird maßgeblich durch das europäische Gemeinschaftsrecht beeinflusst. Grundlage des europäischen (Steuer)rechts ist der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.3.1957. Die Gründungsverträge stellen primäres Gemeinschaftsrecht dar, das durch Verordnungen und Richtlinien in sekundäres Gemeinschaftsrecht umgesetzt werden.

Art. 93 EGV<sup>79</sup> enthält Vorschriften zur Harmonisierung der indirekten Steuern: „Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsteuern und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes innerhalb der in Artikel 11 (Artikel 8a alte Numerierung) gesetzten Frist notwendig ist.“ Richtlinien binden die Mitgliedstaaten hinsichtlich der zu erreichenden Ziele, überlassen den einzelnen Staaten jedoch Spielräume bezüglich der Wahl der Form und der Mittel für die Umsetzung.<sup>80</sup>

Alle Mitgliedstaaten haben gemäß der ersten und zweiten Richtlinie des Rates vom 11. April 1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer das Mehrwertsteuersystem eingeführt. Die sechste Richtlinie des Rates vom 17.5.1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage<sup>81</sup> enthält detaillierte Angaben zur Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage, zu Steuerbefreiungen, dem Vorsteuerabzug, etc. Darunter findet sich in Artikel 13 (2) B) unter der Rubrik B „Sonstige Steuerbefreiungen“

---

<sup>79</sup> Entspricht Artikel 99 EGV in der Fassung von Amsterdam. Die neue Fassung, die am 1.5.1999 in Kraft getreten ist, beinhaltet eine Neunumerierung der Artikel.

<sup>80</sup> Vgl. Art. 249 EGV (Artikel 189 alte Numerierung).

<sup>81</sup> Amtsblatt der EG vom 13.6.1977 (77/388/EWG).

die explizite Regelung bezüglich der Besteuerung von Versicherungsdienstleistungen:

“Unbeschadet sonstiger Gemeinschaftsvorschriften befreien die Mitgliedstaaten unter den Bedingungen, die sie zur Gewährleistung einer korrekten und einfachen Anwendung der nachstehenden Befreiungen sowie zur Verhütung von Steuerhinterziehungen, Steuerumgehungen und etwaigen Mißbräuchen festsetzen, von der Steuer:

A ) Die Versicherungs - und Rückversicherungsumsätze einschließlich der dazugehörigen Dienstleistungen, die von Versicherungsmaklern und -Vertretern erbracht werden;”

Diese Vorschrift ist für den deutschen Gesetzgeber bindend. Eine Einbeziehung der Besteuerung der Versicherungsdienstleistungen in die Umsatzsteuer wäre daher nur nach einer Revision der sechsten Richtlinie möglich. Die Harmonisierung der indirekten Steuern stellt einen wichtigen Schritt zur Verwirklichung eines einheitlichen Binnenmarkts dar. Mit der hohen politischen Priorität dieses Ziels wäre einzig eine europaweite Einbeziehung der Versicherung in die Umsatzbesteuerung vereinbar.

---



## 12. Abschließende Würdigung des Alternativvorschlags

Zielsetzung der diskutierten alternativen Besteuerung der Versicherungsdienstleistungen ist die Reduktion der diskriminierenden steuerlichen Belastung der Versicherungsnehmer. Die Doppelbesteuerung von Versicherungsteuer und Umsatzsteuer, die definitive Besteuerung gewerblicher Versicherungsnehmer und die Besteuerung durchlaufender Posten sollten vermieden werden. Eine Einbeziehung in die Umsatzbesteuerung wäre grundsätzlich in der Lage, alle drei Ziele zu erreichen. Es stellt sich jedoch heraus, daß eine Übertragung der Prinzipien der Netto-Allphasen-Umsatzsteuer auf die Versicherungsdienstleistungen schwerwiegende versicherungsspezifische Probleme hervorruft.

Die Einbeziehung der Kapitalerträge erfordert eine substanzielle Abweichung von einer analogen Anwendung der Umsatzsteuer, da die Prämieinnahmen die effektive Zahlungsbereitschaft der Versicherungsnehmer nur unzureichend erfassen. Dies liegt ursächlich an der großen Bedeutung der Finanzierung der umfangreichen Kapitalanlagen durch den Cash-flow.

Aus der makroökonomischen Perspektive, aber auch auf der Ebene des einzelnen Versicherungsunternehmens führen additive und subtraktive Methode zur Ermittlung der Wertschöpfung zum gleichen Ergebnis. Es gelingt indes nicht, diese Identität zum Zweck der Besteuerung der Wertschöpfung der Schaden-/Unfallversicherung zu nutzen und eine additive Bestimmung der Bemessungsgrundlage zu konzipieren. Einerseits wären fundamentale Probleme damit verbunden, die auf Unternehmensebene bestimmte Steuer in das dezentral ausgerichtete Grundprinzip der Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug einzugliedern. Andererseits ergäben sich umfangreiche Möglichkeiten der Steuervermeidung durch Verlagerung von Wertschöpfung ins Ausland bzw. Wettbewerbsverzerrungen gegenüber ausländischen Versicherungsunternehmen.

---

---

Als realistische Alternative verbleibt daher nur die Anpassung der Umsatzsteuer an die versicherungsspezifischen Besonderheiten. Die wichtigsten Komponenten dieser Anpassung wären die Zuordnung von Kapitalerträgen zur Erhöhung der Bemessungsgrundlage und die Einführung eines Systems von „Ersatzbelegen“ zur Korrektur der Bemessungsgrundlage um alle durchlaufenden Posten, für die es keine Belege über bezahlte Vorsteuern gibt (z.B. Ersatz von Vermögensschäden, steuerbefreiten Heilbehandlungskosten etc.). Die Zuordnung von Kapitalerträgen bereitet eine Vielzahl grundsätzlicher und/oder operativer Probleme: Wie sollen die Eigenkapitalverzinsung, überschüssiges Eigenkapital, unrealisierte Wertsteigerungen, die Volatilität der Kapitalerträge, negative Kapitalerträge und der Mehrertrag von risikoreicheren Aktieninvestments gehandhabt werden?

Zudem wäre die Steuerbefreiung der Versicherungsleistungen mit erheblichen Umsetzungsproblemen verbunden. Für zahlreiche Versicherungsleistungen gibt es keine Belege, mit denen der Anspruch auf das entsprechende Vorsteuerguthaben nachgewiesen werden könnte. Die Ausstellung von „Ersatzbelegen“ eröffnete ein Kontrollproblem. Im Gegensatz zur Ausstellung von Rechnungsbelegen im allgemeinen Umsatzsteuerverfahren verpflichtete ein Ersatzbeleg nicht zur Zahlung eines ausgewiesenen Steuerbetrags, sondern bewirkte im Gegenteil eine Reduktion der eigenen Steuerbemessungsgrundlage. Der implizite Kontrollmechanismus ist damit ausgeschaltet und müsste durch eine dritte Kontrollinstanz substituiert werden.

Schließlich müsste der Kreis der Steuerpflichtigen von ca. 300 Schaden-/Unfallversicherungsunternehmen auf ca. 360000 haupt- oder nebenberufliche selbständige Versicherungsvertreter sowie rund 3000 Versicherungsmakler ausgedehnt werden. Für den Großteil der kleineren Agenturen oder nebenberuflichen Versicherungsvertreter würden die Anforderungen an Buchführung und Steuererklärungen wesentlich komplexer werden. Die Befreiung der Kleinunternehmer von der Umsatzsteuer eröffnete dagegen eine steuerliche Begünstigung des nebenberuflichen Vermittlers.

---

Das schwerwiegendste Argument gegen eine Umstellung auf die Umsatzsteuer ist indes nicht ökonomischer, sondern juristischer Natur. Eine Aufhebung der Steuerbefreiung von Versicherungsdienstleistungen gemäß § 4 Nr. 10 UStG begründete einen Konflikt mit Europarecht: Nur eine europaweite Einbeziehung der Versicherung in die Umsatzbesteuerung wäre mit dem Ziel einer Harmonisierung der indirekten Steuern vereinbar. Dies ist jedoch eine realitätsferne Vision. Es wäre aber auch unverhältnismäßig, das Steuerrecht in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ändern zu wollen, um die übermäßige Besteuerung der Versicherungsdienstleistungen in Deutschland<sup>82</sup> zu reduzieren.

Da die Umstellung auf die Umsatzbesteuerung ökonomisch ohnedies keine optimale Lösung bietet, erscheint es sinnvoller, die exzessive Besteuerung im Rahmen der existierenden Versicherungsteuer durch eine Reduktion der Steuersätze zu reduzieren. Wie in Kapitel 2.2 dargestellt, wird eine durchschnittliche 16%-ige Belastung der Wertschöpfung der Versicherungsdienstleistungen bereits bei einem Versicherungsteuersatz von ungefähr 5% erzielt. Ein darüber hinausgehender Steuersatz verursacht ein Sonderopfer für Versicherungsnehmer.

Auch wenn mit einer Reduktion des Steuersatzes nicht alle Probleme gelöst werden können (keine Steuerbefreiung gewerblicher Versicherungsnehmer, sowie ungleiche effektive Belastung verschiedener Versicherungszweige), so wird doch die Tragweite reduziert. Zumindest im Durchschnitt könnte man eine äquivalente Belastung der Versicherungsdienstleistungen erreichen. Diese steuerliche Entlastung käme insbesondere den klein- und mittelgroßen Unternehmen zugute, da diese relativ mehr Versicherungsschutz einkaufen als Großunternehmen. Abschließend sei noch einmal auf die Bedeutung der Versicherungsdienstleistungen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips verwiesen. Die derzeitige steuerliche Diskriminierung der eigenverantwortlichen Selbstvorsorge setzt falsche ökonomische Signale.

---

<sup>82</sup> Sowie einigen anderen europäischen Staaten wie z.B. Frankreich, Belgien und Finnland



## Literatur

Andel, N. (1992) "Finanzwissenschaft", 3. Auflage, Tübingen.

Arps, L. (1971) "Geboren wird eine häßliche Maus. Zur Geschichte der Versicherungsteuer", *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 60, S. 95-97.

Barham, V.; Poddar S.N.; Whalley J. (1987) "The Tax Treatment of Insurance under a Consumption Type, Destination Basis VAT" *National Tax Journal* 40, S. 171-182.

Biermann, K. und Brinkmann, T (1988) "Die Gesamtleistungsrechnung der Versicherungswirtschaft als Ausdruck ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung", in *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 77, S. 29-60.

Bunjes/Geist (1997) „Umsatzsteuergesetz“, 5. Aufl., München.

Comité Européen des Assurances (Hrsg.) "Die indirekte Besteuerung der Versicherungsverträge in Europa", Paris 1996.

Doetsch, P.A. (1995) "Steuerliche Aspekte der Lebensversicherung im europäischen Binnenmarkt", in: *Versicherungswirtschaft* 50, S. 810-813.

Dreher, M. (1986) "Die Quersubventionierung bei Versicherungsunternehmen nach europäischem und deutschem Versicherungsrecht", in *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 51, S. 499-520.

Drescher, E.O. (1967) "Die Auswirkungen der Mehrwertsteuer bei Versicherungsunternehmen", *Versicherungswirtschaft* 22, S. 1154-1157.

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (Hrsg.) „Langfristrends und Perspektiven der Versicherungswirtschaft, Karlsruhe 1999.

Hicks, W (1985) "Steuerbare Versicherungsverhältnisse und Versicherungsentgelte bei der Versicherungsteuer (§§ 1 - 3 VersStG)", *Deutsche Verkehrssteuer-Rundschau* (71) 1985 Nr. 3, S. 35-38.

Hicks, W. (1987) "Befreiungstatbestände bei der Versicherungsteuer (§ 4 VerStG)", *Deutsche Verkehrssteuer-Rundschau* 1987 Nr. 5, S. 68-72.

- 
- Högenauer, F. (1971) "Die Versicherungsteuer im System des Mehrwertsteuerrechts", *Umsatzsteuer-Rundschau* 20, S. 145-146.
- Holzheu, T. (1997) „Die Belastung von Versicherungsdienstleistungen mit Verkehrssteuern“, Karlsruhe.
- Holzheu, T. (1998) „Steuerliche Benachteiligung von Versicherungen abbauen“, in *Versicherungskaufmann* Mai 1998, S. 48-50.
- KPMG Hrsg. (1994) „Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen nach neuem Recht“, Frankfurt am Main.
- Klingmüller, E: "Zum Begriff der Versicherung im Steuerrecht", in *Versicherungsrecht* (20) 1969, S. 580.
- Lampert, H. (1982) "Versicherung und volkswirtschaftlicher Kreislauf", in *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 71, S. 189-210.
- Lippross, O.-G. (1996) „Umsatzsteuer“, 19. Aufl., Achim bei Bremen.
- Luckow, W. und Menzel, A. (1968) „Zum Vorsteuerabzug bei Schadenleistungen durch Versicherungsunternehmen“ in *Der Betriebsberater* (28), S. 1154-1158.
- Mackscheidt, K. (1991) "Probleme der Besteuerung von Versicherungsprämien im Gemeinsamen Markt", *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 80, S. 561-581.
- Mayer, L. (1971) "Probleme der Mehrwertsteuer in der Versicherungswirtschaft", in: *Versicherungsrundschau* (26) 1971, S. 364 - 371.
- Mies, J. (1970) "Zum Vorsteuerabzug bei Schadenleistungen durch Versicherungsunternehmen", in *Der Betriebsberater* (15) 1970, S. 658 - 659.
- Musgrave, R.A., Musgrave P.B. und Kullmer L. (1988) „Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis: Band II“ 4. Auflage, Tübingen.
- Pikola, H. (1994) "Versicherungsteuern und ähnliche Abgaben in der EU", in: *Allianz Report für Risiko und Sicherheit* 67, S. 90-96.
-

- 
- Präve, P. (1991) "Die Versicherungsteuer im Spiegel der Zeit" *Versicherungswirtschaft* 10/1991, S. 566-568.
- Prölss/Martin (1992) "Versicherungsvertragsgesetz", 25. Auflage, München.
- Rose, G. (1987) "Die Verkehrssteuern", 8. Auflage, Wiesbaden
- Schweizer Rück (Hrsg.) Sigma 5/1993 "Auswirkungen von Preisänderungen auf die Versicherungsnachfrage".
- Schweizer Rück (Hrsg.) Sigma 9/1998 "Der globale Rückversicherungsmarkt im Zeichen der Konsolidierung".
- Sherden, W.A. (1984) "An Analysis of the Determinants of the Demand for Automobile Insurance", in *The Journal of Risk and Insurance* 60, S. 49-62.
- Sinn, H.-W. (1977) "Die Allokationswirkungen der Versicherung", in *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 66, S. 507-538.
- Sinn, H.-W. (1986) "Risiko als Produktionsfaktor", in *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 201, S. 557-571.
- Sinn, H.-W. (1988) "Gedanken zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Versicherungswesens", in *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 77, S. 1-27.
- Stobbe, A. (1994) „Volkswirtschaftliches Rechnungswesen“, 8. Aufl., Berlin u.a.
- Strunz, W. (1994) "Die Versicherungsteuer in der Schweiz", in: *Versicherungswirtschaft* 49, S. 41-44.
- Surminski, A. (1969) "Fiskus und Assekuranz - die Versicherungsteuer" *Zeitschrift für Versicherungswesen* 20, S. 840-842.
- Tipke/Lang (1998) "Steuerrecht", 16. Aufl. Köln.
- Weichenrieder, A.J. (1996) "Mehrwertsteuer, Versicherungsteuer und Risikoallokation", in *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 47, S. 62-78.
- Zimmermann, H. und Henke, K.-D. (1994) "Finanzwissenschaft", 7. Auflage, München.
-



---

**In dieser Schriftenreihe sind bisher erschienen**

Prof. Dr. Norbert Horn

Die Allgemeinen Feuerversicherungsbedingungen (AFB)  
und das AGB-Gesetz \*

Heft 1

Der Versicherungsbedarf der deutschen Wirtschaft  
nach dem Jahr 2000

Dokumentation über ein Symposium der Fördergesellschaft

Heft 2

Dr. Ralf Johannsen

Haftpflichtversicherungsschutz gegen Umweltschäden  
durch Verunreinigung des Erdbodens und der Gewässer

Heft 3

Prof. Dr. Attila Fenyves

Die rechtliche Behandlung von Serienschäden  
in der Haftpflichtversicherung

Heft 4

Dr. Friedrich Hosse und Wolfgang Poppelbaum

Systemvergleich der privaten  
und der öffentlichen Gebäudeversicherung \*

Heft 5

Prof. Dr. Hans Hölemann

Der Brandbegriff im Versicherungswesen aus  
naturwissenschaftlicher und technischer Sicht

Heft 6

---

---

Dr. Werner Pfennigstorf  
Regulierung und Deregulierung  
im Versicherungswesen der Vereinigten Staaten  
Heft 7

Prof. Dr. Ulrich Hübner  
Rechtsprobleme des Abrechnungsverkehrs in der  
Erstversicherung bei Einschaltung von Versicherungsmaklern  
Heft 8

Dr. Jürgen Kagelmacher  
Die Schadenfallkündigung im Versicherungsvertragsrecht  
Heft 9

Die Betriebsschadenklausel in der Feuerversicherung  
Dokumentation über ein Symposium \*  
Heft 10

Prof. Dr. Siegfried Schulze  
Die Entwicklung des Versicherungswesens  
und des Versicherungsrechts  
in der Sowjetischen Besatzungszone und  
in der Deutschen Demokratischen Republik  
Heft 11

Versicherung des Kriegsrisikos  
Eine Dokumentation über ein Symposium  
Heft 12

\* Auflage vergriffen

---

---

Beiträge über den Versicherungsmakler  
Ewald Lahno gewidmet  
Heft 13

Dr. Renate Köcher  
Wandel des gesellschaftlichen Umfelds  
der Versicherungswirtschaft  
Heft 14

Prof. Dr. Peter Albrecht  
Ansätze eines finanzwirtschaftlichen  
Portefeuille-Managements und ihre Bedeutung  
für Kapitalanlage- und Risikopolitik  
von Versicherungsunternehmen  
Heft 15

Prof. Dr. Helmut Bujard  
Zum Einfluß des gesamtwirtschaftlichen  
Strukturwandels auf die Schadenversicherung  
der Produktionsbereiche  
Heft 16

Die künftigen Risiken der Industrie:  
Ursachen und Ansätze zu ihrer Bewältigung  
Dokumentation über ein Symposium am 3.-5. Oktober 1996  
im Schloß Marbach, Öhningen  
Heft 17

Berufsregelung für Versicherungsvermittler  
in Deutschland  
Heft 18

---

---

Dr. Thomas Holzheu  
Die Belastung  
von Versicherungsdienstleistungen  
mit Verkehrssteuern  
Heft 19

Andrea Heß  
Financial Reinsurance  
Heft 20

Dr. Erwin Eszler  
Versicherbarkeit und ihre Grenzen  
Heft 21

Stefan Häusele  
„Standort Deutschland“ für Versicherungen  
– Eine vergleichende Analyse ausgewählter  
europäischer Länder –  
Heft 22

---

---

HAMBURGER GESELLSCHAFT  
ZUR FÖRDERUNG DES VERSICHERUNGSWESENS MBH, HAMBURG

---

Die im Jahre 1982 gegründete Gesellschaft hat zum Ziel, das Versicherungswesen durch Vergabe von Untersuchungen und Gutachten sowie durch Unterstützung von wissenschaftlichen Forschungsaufträgen zu fördern.

Bei ihrer Arbeit wird die Gesellschaft durch einen Beirat aus Versicherungswirtschaft, Dienstleistung, Industrie und Wissenschaft unterstützt, der die Vergabe der nicht interessen gebundenen Aufträge lenkt und überwacht.

Die Ergebnisse der Untersuchungen und Forschungsaufträge stehen allen interessierten Kreisen zur Verfügung. Veröffentlicht werden sie unter anderem im Rahmen einer eigenständigen Publikationsreihe.

Das Stammkapital der mit 1 Mio DM ausgestatteten Gesellschaft liegt bei der Aon Jauch & Hübener Gruppe. Die Gesellschaft strebt keinen Gewinn an.

Beirat

Dr. Franz Bartscherer, Thyssen Krupp AG  
Dr. Axel Biagosch, AXA Colonia Konzern AG  
Dr. Jürgen Blankenburg, Hamburg  
Dr. Jörg von Fürstenwerth, GDV  
Dr. Helmut Müller, BAV  
Prof. Dr. J.-Matthias von der Schulenburg, Universität Hannover  
Prof. Dr. Manfred Werber, Universität Hamburg

Geschäftsführer

Dr. Jürgen Hübener, Rechtsanwalt

---