

Stellungnahme
des Verbandes Deutscher Versicherungsmakler e. V. (VDVM)
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung
für ein Gesetz zur Änderung des Versicherungssteuergesetzes und
des Kraftfahrzeugsteuergesetzes
(Verkehrssteueränderungsgesetz – VerkehrStÄndG)
Drucksache 17/10039

Der Verband Deutscher Versicherungsmakler e.V. (VDVM) ist die Spitzenorganisation der deutschen Qualitätsversicherungsmakler mit über 630 Mitgliedsunternehmen, die rund 12.000 Mitarbeiter beschäftigen.

Einige der vorgesehenen Regelungen würden unsere Mitglieder, bei denen es sich in der Regel um kleine und mittelständische Unternehmen handelt, in unzumutbarer Weise treffen. Das Geschäftsmodell des Versicherungsmakler-Inkassos, das auch den Versicherungsnehmern dient, würde wegen erhöhter Haftungsrisiken und aus Kostengründen kaum noch fortgeführt werden können.

Besonders problematisch für Versicherungsmakler, die das Inkasso durchführen, sind:

- ▶ die Einbeziehung als Steuerentrichtungsschuldner (insbesondere in der Mitversicherung)
- ▶ die Erweiterung des Kreises der Haftenden auf Versicherungsmakler
- ▶ die Versicherungsmakler mit unverhältnismäßig hohen Kosten und Aufwendungen belastenden Verpflichtungen, eine Reihe von neuen formalen Anforderungen zu erfüllen.

Zum Gesetzesentwurf im Einzelnen:

Zur Einleitung

A. Problem und Ziel – 1. Versicherungssteuer

Es erscheint zweifelhaft, ob die dem Gesetzesentwurf zugrunde gelegten Annahmen zutreffend sind. In der Einleitung heißt es gleich zu Beginn: *„In den letzten Jahren verstärkt sich in der Versicherungswirtschaft ein Trend zum strukturellen sowie produktbezogenen Wandel mit jeweils negativen Folgen für das Versicherungsteueraufkommen. Dem gilt es aus fiskalischer Sicht entgegenzuwirken.“*

Diese Behauptungen werden pauschal aufgestellt und sind nicht weiter belegt. Es dürfte zwar zutreffen, daß das Versicherungssteueraufkommen gesunken ist. Doch welche konkreten Strukturen und Produkte sich in welcher Weise gewandelt haben, wird nicht dargelegt. Auch nicht, warum gerade diese Umstände negative Folgen für das Versicherungssteueraufkommen haben sollen oder sogar einen Trend bilden. Aus unserer Sicht kann es schädlich sein, undifferenziert Entwicklungen entgegenwirken zu wollen.

Die Gründe für eine Senkung des Versicherungssteueraufkommens können durchaus positiv sein und liegen nach unseren Beobachtungen unter anderem in einer seit Jahren anhaltenden Verbilligung von Versicherungsschutz für die Versicherungsnehmer. Hierdurch kommt es zu einer Reduzierung des Prämienaufkommens und damit zu einer Verringerung der Steuerbasis. Demzufolge kommt es weniger Steuereinnahmen. Diese Entwicklung basiert auf einem starken Wettbewerb und einer Tendenz der versicherten Unternehmen, mehr in Präventionsmaßnahmen zur Gefahrenvermeidung zu investieren.

Die Senkung des Steueraufkommens könnte auch im Zusammenhang mit einer verfehlten Politik zur Erhöhung des Versicherungssteuersatzes von 16 auf 19 Prozent stehen. Prof. Dr. Thomas Straubhaar vom Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut (HWWI) hatte in seinem Gutachten vom 15. Februar 2006 zu den „Auswirkungen einer Steuererhöhung der Versicherungssteuer auf die deutsche Wirtschaft, die Verbraucher, die öffentlichen Haushalte und den Versicherungsstandort Deutschland als Fazit auf Seite 31 unter anderem festgehalten:

„Eine Anhebung der Versicherungssteuer führt seitens der Wirtschaft und der Verbraucher (d.h. der Versicherungsnehmer) zu Ausweich- und Anpassungsreaktionen. Der Versicherungsschutz nimmt ab und die Transaktionskosten der gesamten Wirtschaft steigen.“ (...) „Aufgrund der Ausweichreaktionen kann es zu einer Erosion der Steuerbasis kommen (Laffer-Kurven-Effekt). Die Höhe des Steueraufkommens ist infolgedessen unbestimmt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass das Steueraufkommen bei einer Anhebung der Versicherungssteuer sogar sinkt.“

Ausweichreaktionen können zum Beispiel darin bestehen, daß Unternehmen versuchen, Kosten durch weniger Versicherungsschutz zu sparen. Größere Unternehmen können Risiken verstärkt auch über Rückstellungen für etwaige Schadensfälle absichern, ein intensiveres Risikomanagement betreiben oder gar Eigenversicherungsunternehmen (sogenannte Captives) gründen, etwa mit Sitz in Lichtenstein.

Es stellt sich daher die Frage, ob nicht andere Maßnahmen, die gezielt die genannten Umstände berücksichtigen, viel eher geeignet sind, das Steueraufkommen zu sichern und für Versicherungsmakler weniger belastend sind als die jetzt geplanten Maßnahmen.

Vorstellbar wären beispielsweise eine Erhöhung von Bedarf an Versicherungsschutzlösungen durch eine Wirtschaftsförderung des Mittelstandes, Maßnahmen zur Verringerung der Attraktivität von Ausweichmechanismen und ggf. eine Senkung des Versicherungssteuersatzes.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Gesetzesentwurf geht von einer Verringerung des Erfüllungsaufwands aus. Des Weiteren würde sich ein einmaliger Programmieraufwand für drei ggf. vier Module zur Erstellung der Prämienrechnungen ergeben.

Die Prämissen treffen auf Versicherungsmakler nicht einmal ansatzweise zu. Insbesondere ist die Einschätzung des Aufwandes weit entfernt von den tatsächlich zu erwartenden Belastungen.

Für Versicherungsmakler bringen die Gesetzesvorschläge keinerlei Entlastung – ganz im Gegenteil. Sie werden mit Pflichten belastet, die sie bisher überhaupt nicht hatten. Versicherungsmakler können zu Steuerentrichtungsschuldnern bzw. Gesamtschuldnern werden und sollen Pflichten zur Rechnungslegung mit detaillierten Angaben (§ 5 Abs. 4), zur Steueranmeldung (§ 8 Abs. 1) sowie zur Aufzeichnung von Vorgängen (§ 10 Abs. 1) erfüllen. Der Verwaltungs- und Kostenaufwand hierfür ist immens und erschöpft sich keineswegs in einem vergleichsweise geringfügigen einmaligen Programmieraufwand.

Ersten Kostenschätzungen aus dem Kreis unserer Mitglieder zufolge liegen Kosten abhängig von der Größe der Unternehmen und den Umsätzen für die Umstellung einmalig zwischen 400.000 bis 700.000 Euro und die laufenden Kosten zwischen etwa 200.000 bis 300.000 Euro pro Jahr.

Es handelt sich in der Regel um kleinere und mittlere Unternehmen, die im Verhältnis zu Versicherungsunternehmen weitaus stärker belastet werden würden. Viele Versicherungsmaklerunternehmen wären voraussichtlich gezwungen sein, das Maklerinkasso aus Kostengründen aufzugeben.

Zu Artikel 1

§ 3 Absatz 3 - Selbstbehalte in der Kfz-Haftpflichtversicherung

Bei der Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter sollen künftig Selbstbehalte bei der Ermittlung des Versicherungsentgelts berücksichtigt werden.

Schon vom gedanklichen Ansatz her hat uns diese Regelung sehr überrascht. Nach unserem Verständnis läßt sich diese Gestaltung nicht mit der grundlegenden Systematik der Versicherungssteuer als Verkehrssteuer vereinbaren. Solche Steuern zeichnen sich durch einen Leistungsaustausch auf der Grundlage von zivilrechtlichen Rechtsgeschäften aus. Bei der Versicherungssteuer ist dies die vertraglich vereinbarte Prämie für die Absicherung eines bestehenden Risikos.

Es sprechen noch weitere Erwägungen gegen die geplante Regelung. Zu bedenken ist, daß es im Schadensfall zu einer Doppelbelastung des Versicherungsnehmers käme. Der Versicherungsnehmer muss den Schaden bis zur Höhe des Selbstbehaltes selbst tragen und ausgerechnet dann noch zusätzlich Versicherungssteuer entrichten. Unseren Mitgliedern dürfe es schwer fallen, ihren Kunden diese Beitragserhöhung „durch die Hintertür“ verständlich zu machen.

Wenn man die geplante Regelung zugrunde legt und der Versicherungsnehmer die Versicherungssteuer im Schadenfall zahlen müsste, dann wäre es für ihn eher sinnvoll, keinen Selbstbehalt zu vereinbaren. Es ist jedoch nicht immer möglich, einen Tarif ohne Selbstbehalt zu bekommen. Versicherer wollen oftmals nicht mit der Abwicklung von kleineren und häufig auftretenden sogenannten Frequenzschäden belastet werden.

Die Regelung wirft auch aus praktischer Sicht Fragen auf. Angenommen der Selbstbehalt beträgt 1.000 Euro und es tritt ein Schaden in Höhe von Euro 980 ein. Der Versicherungsnehmer bezahlt den Schaden unmittelbar an den Geschädigten ohne den Versicherer zu informieren. Wäre in diesem Fall der Selbstbehalt im Sinne dieses Gesetzes verwirklicht? Woher soll der Versicherungsnehmer wissen, welchen Betrag er an wen zahlen muß? Welche Folgen hätte es, wenn er die Versicherungssteuer nicht zahlt?

§ 4 Absatz 2 - Bündelung von Versicherungsverträgen

Bei der Bündelung mehrerer Versicherungsverträge zu einem einheitlichen Produkt soll es künftig Ausnahmen von der Besteuerung gemäß Absatz 1 nur noch geben, wenn die jeweilige Versicherung in einem rechtlich selbständigen Versicherungsvertrag vereinbart wird.

Diese scharfe Anforderung ist aus unserer Sicht nicht notwendig. Die Verwaltung einer größeren Zahl von Einzelverträgen ist für die Versicherer aufwendiger. Höhere Prämien zu Lasten der Versicherungsnehmer sind zu befürchten.

Zum Erreichen des Zweckes würde es genügen, wenn die einzelnen Verträge mit ihrem jeweiligen Prämienanteil gesondert ausgewiesen werden müssten.

§ 5 Absatz 4 - Ausweisung in Rechnung

Nach dieser Regelung sollen in der Rechnung das Versicherungsentgelt, der Steuerbetrag, der Steuersatz sowie die Versicherungssteuer Nummer angegeben werden.

Die Regelung hätte für alle Betroffenen höhere Verwaltungsaufwendungen und höhere Kosten zur Folge. Versicherungsmaklerunternehmen wären dabei im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft von dieser Regelung außerordentlich stark betroffen. Sie müssten die erforderliche IT unter hohem Personal-, Verwaltungs- und Kostenaufwand erst einmal aufbauen und später die laufenden Prozesse verwalten.

Es ist zudem zweifelhaft, welchen Nutzen der Versicherungsnehmer von den Regelungen hätte. Transparenz zu schaffen, allein um der Transparenz willen, sollte vermieden werden.

Nach unserem Dafürhalten ist die Regelung bezogen auf Versicherungsmakler unter Abwägung der Kosten und des Nutzens unverhältnismäßig und sollte gestrichen werden.

§ 7 Absatz 3 – Steuerentrichtungsschuldner bei Bevollmächtigung

Die beschriebene Konstellation dürfte vorrangig mit Inkassovollmachten ausgestattete Versicherungsmakler treffen. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift wird ein deutscher Versicherungsmakler, der von einem Versicherer mit Sitz außerhalb der EU mit der Durchführung des Inkassos beauftragt worden ist, automatisch zum Steuerentrichtungsschuldner.

Dies würde aus unserer Sicht den Verwaltungsaufwand für Versicherungsmakler drastisch erhöhen und auch den Zahlungsverkehr erheblich verkomplizieren. Versicherungsmakler werden beim Inkasso nur als verlängerter Arm eines Versicherungsunternehmens tätig und leiten die Beträge an diese weiter. Nach unserem Dafürhalten sollte es bei dem bewährten System bleiben, daß die Versicherer die Versicherungssteuer abführen und zwar unabhängig davon, ob sie innerhalb oder außerhalb der EU ansässig sind.

Es besteht aus unserer Sicht keine Notwendigkeit für diese Regelung, da die Konstellation sehr selten vorliegt und das Prämienvolumen deutlich weniger als 0,1% des gesamten Prämienvolumens ausmachen dürfte. Zudem sind uns keine nennenswerten Steuerausfälle bekannt. Von daher ist der durch diese Regelung zu erwartende erhöhte Verwaltungsaufwand für Versicherungsmakler nicht gerechtfertigt.

Wenn an dieser Regelung dennoch festgehalten wird, müßte wenigstens eine Klarstellung erfolgen, daß die Bevollmächtigung zum Maklerinkasso nicht automatisch erfaßt ist und eine ausdrückliche Vereinbarung zur Steuerentrichtung erforderlich ist. Von Seiten des BMF wurde uns bestätigt, daß die jetzige Regelung an sich in dieser Weise gedacht sei. Da dieser Umstand nicht zum Ausdruck kommt und damit die Vorschrift in der beabsichtigten Weise verstanden wird, sollte am Ende des Satzes etwa folgende Textergänzung vorgenommen werden:

„...so ist dieser Steuerentrichtungsschuldner, wenn dieser Umstand ausdrücklich schriftlich vereinbart wurde.“

§ 7 Absatz 4 – Steuerentrichtungsschuldner bei Mitversicherung

Nach dem Wortlaut der Vorschrift wäre ein Versicherungsmakler, der von einem Versicherer mit dem Inkasso beauftragt wurde, sowohl als eine „die das Prämieninkasso durchführende Person“ oder als „Bevollmächtigter“ im Sinne dieser Klausel zu verstehen. Dies wäre jedoch nicht sachgerecht, da der Versicherungsmakler die Prämien nur durchleitet. Das eigentliche Inkasso führen die jeweiligen Versicherer durch.

Bei dieser Regelung ist aus unserer Sicht dringend eine Klarstellung dahingehend geboten, daß Versicherungsmakler nicht gemeint sind. Die Formulierung am Ende der Klausel *„auch für die anderen Mitversicherer“* läßt ja auch darauf schließen, daß ausschließlich ein einzelner Versicherer aus dem Kreis der Mitversicherer gemeint sein soll. Eindeutig ist dies aber nicht.

Eine aus unserer Sicht geeignete Formulierung könnte etwa wie folgt lauten:

Satz 1:

„Hat in den Fällen der Mitversicherung der das Prämieninkasso durchführende Versicherer keinen Wohnsitz, keinen Sitz oder keine Betriebsstätte in der Europäischen Union oder im europäischen Wirtschaftsraum, so ist von den beteiligten Versicherern eine ausdrückliche schriftliche Vereinbarung zu treffen, welcher Versicherer die Versicherungssteuer an die zuständige Stelle entrichtet.“

Satz 2:

„Der das Prämieninkasso durchführende Versicherer mit Wohnsitz, Sitz oder Betriebsstätte in der Europäischen Union oder im europäischen Wirtschaftsraum oder eine von den beteiligten Versicherern ausdrücklich aufgrund einer Vereinbarung zur Steuerentrichtung benannter Versicherer im Sinne von Satz 1 hat die Steuer auch für die anderen Mitversicherer zu entrichten.“

Im Übrigen erscheint uns die territoriale Differenzierung von vornherein nicht sinnvoll. Aus unserer Sicht sollten die Versicherer, die die Prämien erhalten, jeweils auch die Versicherungssteuer abführen und zwar unabhängig von ihrem Sitz.

§ 7 Absatz 7 Nummer 2 und 3 sowie § 7 Absatz 8 – Erweiterung des Kreises der Haftenden und Gesamtschuld

Die Regelung in § 7 Absatz 7 sieht eine Erweiterung des Kreises der Haftenden vor. Nach Nummer 2. soll neben dem Versicherer auch jede andere Person für die Abführung der Versicherungssteuer haftbar sein, die das Versicherungsentgelt entgegennimmt. Und nach Nummer 3. haftet auch die das Prämieninkasso durchführende Person.

Versicherungsmakler, die von Versicherungsunternehmen bevollmächtigt sind, das Prämieninkasso durchzuführen, wären von beiden Fällen betroffen. Sie sollen dann nach § 7 Absatz 8 auch noch als Gesamtschuldner haftbar sein.

Die Regelungen halten wir im Hinblick auf Versicherungsmakler für nicht erforderlich, nicht angemessen und letztlich auch nicht geeignet. Es wird mit diesen Regelungen, die an sich allein steuerlichen Zwecken dienen sollen, in unzulässiger Weise intensiv in die freie unternehmerische Tätigkeit und den Wettbewerb eingegriffen.

Nach unserer Auffassung hat sich das bisherige System bewährt und es besteht keine Veranlassung, den Kreis der Haftenden zu erweitern - jedenfalls nicht im Hinblick auf Versicherungsmakler. Das System des Prämieninkassos läuft nach unseren Erfahrungen reibungslos und bietet allen Beteiligten, also den Versicherungsunternehmen, den Versicherungskunden und den Versicherungsmaklern, Vorteile.

Das Prämieninkasso wird nur von einem Teil unserer Mitglieder vorgenommen und zwar überwiegend gegenüber Gewerbe- und Industriekunden. Im Prinzip nimmt der Versicherungsmakler die Prämien kurzzeitig entgegen und leitet sie dann unter Ab-

zug seiner Vergütung an den Versicherer weiter. Die Kunden haben durch diese Dienstleistung des Versicherungsmaklers den Vorteil, daß sie die Rechnungen der jeweiligen Versicherer in einer Summe an ihren Versicherungsmakler zahlen. Außerdem prüft der Versicherungsmakler anhand der Rechnungsstellung die Richtigkeit der ausgestellten Policen. Nach unseren Erfahrungen ist in ca. 20% der Fälle der Versicherungsschutz nicht vollständig richtig erfaßt. Damit dient dieses Verfahren der Kontrolle im Interesse der Kunden. Die Versicherungsmakler ihrerseits erreichen auf diesem Wege eine enge Kundenanbindung. Außerdem kann der Versicherungsmakler seine Vergütung bereits zu diesem Zeitpunkt in Abzug bringen und verbuchen. Die Versicherungsunternehmen wiederum ersparen sich Verwaltungsaufwand, weil sie an bestimmten Stichtagen gebündelt die Nettoprämien zuzüglich Versicherungssteuer erhalten. Die Versicherer führen dann die Versicherungssteuer an das Finanzamt ab.

Uns ist nicht bekannt, daß sich Versicherungsunternehmen in nennenswerter Hinsicht nicht an ihre Pflicht zur Abführung der Steuern halten. Selbst wenn es Einzelfälle geben sollte, ist es nicht einsehbar und auch nicht verhältnismäßig, Versicherungsmakler an deren Stelle heranzuziehen. Es müßten dann vorrangig Maßnahmen überlegt werden, wie die Überführung der Versicherungssteuer von den Versicherungsunternehmen sichergestellt werden kann. Wir können uns des Eindruck nicht erwehren, daß ein vergleichsweise leichter Weg gewählt werden soll, ohne den Belangen der Versicherungsmakler ausreichend Rechnung zu tragen.

Nach dem Wortlaut genügt es, daß der Betreffende das Versicherungsentgelt zu irgendeinem Zeitpunkt entgegennimmt. Nicht von Belang ist demnach, daß das Versicherungsentgelt an das Versicherungsunternehmen weitergegeben wird. Es erscheint uns unbillig, wenn allein der Umstand des zwischenzeitlichen Besitzes des Versicherungsentgeltes dem Versicherungsmakler zum Verhängnis werden kann. Der Versicherungsmakler soll unmittelbar als Gesamtschuldner haftbar sein und könnte jederzeit in voller Höhe in Anspruch genommen werden. Es gibt nicht einmal eine Einschränkung, wonach das Entgelt erst vom Versicherungsunternehmen verlangt werden und gegebenenfalls ein Klageverfahren vorgeschaltet sein muß. Ein Versicherungsmakler hätte nur die Möglichkeit, auf dem Regreßweg die verauslagten Steuern vom Versicherer zurückzufordern.

Mit anderen Worten: Der Staat würde sein Risiko von Zahlungsausfällen auf Versicherungsmakler abwälzen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß erhebliche Beträge zusammen kämen, die die wirtschaftliche Existenz unserer Mitglieder (überwiegend kleinere mittelständische Unternehmen) bedrohen könnten. Die Problematik würde sich noch verschärfen, wenn ein Versicherer die Steuern über einen längeren Zeitraum nicht abführt und es zu einer Insolvenz des Unternehmens käme.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung birgt die Gefahr der Zerstörung des Geschäftsmodells des Maklerinkassos, was zu Lasten der Kunden gehen würde. Angesichts des hohen Haftungsrisikos werden Versicherungsmakler zum Inkasso nicht mehr bereit sein. Letztlich wird das Ziel der Sicherstellung der Steuereinnahmen in der Praxis dann auch nicht erreicht.

Aus unserer Sicht sollte daher keine Erweiterung des Kreises der Haftenden vorgenommen werden.

§ 10 – Aufzeichnungspflichten

Die in § 10 geregelte Pflicht, wonach Gesamtschuldner, also auch Versicherungsmakler, die im Gesetz einzeln aufgeführten Angaben aufzeichnen müssen, führt zu einer weiteren Erhöhung des Verwaltungsaufwands und zu einer noch stärkeren Bürokratisierung. Versicherungsmakler sind ohnehin gerade in letzter Zeit mit aufwendigen und kostenintensiven Pflichten belegt worden. Zu nennen sind vor Allem die Umsetzung des Versicherungsvermittlerrechts und die VVG-Reform. Weitere einschneidende gesetzliche Maßnahmen stehen Versicherungsmaklern durch Gesetzesvorhaben wie IMD II, PRIPs, MiFiD II und SEPA bevor.

Von daher bitten wir, von dieser Regelung abzusehen.

§ 12 – Übergangsvorschrift

Die in § 12 geregelte Übergangsvorschrift kann dazu führen, daß Versicherungsmakler zur Steuerentrichtung herangezogen werden und dann aufgrund einer zwischenzeitlich eingetretenen Verjährung nicht einmal die Möglichkeit haben Regreß zu nehmen. Somit würde das Risiko des Zahlungsausfalls des Staates nach unserem Dafürhalten in unbilliger Weise auf Versicherungsmakler verlagert.

Die Regelung halten wir nicht für verhältnismäßig. Sie sollte gestrichen werden.

Zu Artikel 3

- Inkrafttreten

Der jetzige Gesetzesentwurf beinhaltet einige Regelungen, die organisatorische Anforderungen an Versicherungsmakler stellen, wie etwa § 5 Absatz 4, § 8 Absatz 1 oder § 10 Absatz 1. Erst wenn endgültig feststeht, welche Regelungen mit welchem Wortlaut tatsächlich in Kraft treten werden, kann begonnen werden, die EDV-Systeme hierauf umzustellen. Abgesehen von den noch offenen inhaltlichen Diskussionspunkten ist nicht zuletzt aus dieser Erwägung heraus die Frist zur Umsetzung des Gesetzes zum 01. Januar 2013 verfrüht und sollte wenigstens bis zum 01.01.2014 verlängert werden.

Hamburg, den 28. September 2012

Verband Deutscher Versicherungsmakler e. V.



RA André Molter
Syndikus