

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (Verkehrsteueränderungsgesetz – VerkehrStÄndG) – Drucksache 17/10039 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 899. Sitzung am 6. Juli 2012 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b und Nummer 9
(§ 3 Absatz 3, § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 8 VersStG)

Die im Rahmen der Änderung des Versicherungsteuergesetzes (VersStG) vorgesehene steuerliche Erfassung von verwirklichten Selbsthalten im Bereich der Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter zielt auf Großkunden, die Fahrzeugflotten versichern. Der Bundesrat sieht diese Neuregelung kritisch.

Sie führt zu einer Mehrbelastung für die Versicherungsnehmer, zusätzlichem Verwaltungsaufwand bei Versicherungsgesellschaften, Versicherungsnehmern und betroffenen Dritten sowie zu einer weiteren Verkomplizierung des Steuerrechts. Dabei setzt sich die Neuregelung über die einschlägige Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs vom 16. Dezember 2009 – II R 44/07 – und vom 8. Dezember 2010 – II R 12/08 – hinweg, nach der Selbsthalte explizit kein Versicherungsentgelt darstellen. Sie löst sich von den Wertungen des VersStG, wie sie von der Rechtsprechung herausgearbeitet wurden. Danach ist wesentliches Merkmal eines Versicherungsverhältnisses das Vorhandensein eines vom Versicherer gegen Entgelt übernommenen Wagnisses. Gegenstand der Besteuerung ist ferner nicht das Versicherungsverhältnis als solches, sondern vielmehr die Zahlung des Versicherungsentgelts durch den Versicherungsnehmer (Versicherungsteuer als Verkehrsteuer auf den Geldumsatz). Nach dem Gesetzentwurf soll es künftig weder auf Zahlung noch auf Wagnisübernahme ankommen. Sachliche Gründe für das Abrücken von den entsprechend der Rechtsprechung vom VersStG selbst vorgegebenen Besteuerungsgrundsätzen sind jedoch nicht ersichtlich. Insofern vermögen auch die in der Gesetzesbegründung vorgetragenen Erwägungen

zur Einbeziehung von Selbsthalten in die Besteuerung nicht zu überzeugen. Fiskalische Interessen an einer Sicherung des Versicherungsteueraufkommens allein können eine Abkehr von den vom VersStG vorgegebenen Besteuerungsgrundsätzen nicht rechtfertigen. Der Bundesrat bittet deshalb nachdrücklich, im weiteren Gesetzgebungsverfahren von der beabsichtigten Besteuerung der im Schadenfall verwirklichten Selbsthalte wieder Abstand zu nehmen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5
(§ 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2),
Nummer 6
(§ 6 Absatz 2 Nummer 4 VerStG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 5 ist § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 wie folgt zu fassen:

„2. bei der Versicherung von Schäden, die an den versicherten Bodenerzeugnissen durch die Einwirkung durch die Elementargefahren Hagel, Sturm, Spätfrost und Starkregen entstehen (Mehrgefahrenversicherung), und bei der im Betrieb der Landwirtschaft oder Gärtnerei genommenen Versicherung von Glasdeckungen über Bodenerzeugnissen gegen Hagelschaden von der Versicherungssumme und für jedes Versicherungsjahr,“

b) Nummer 6 Buchstabe b ist wie folgt zu fassen:

„b) In Absatz 2 werden die Nummern 4 und 5 wie folgt gefasst:

„4. bei der Mehrgefahrenversicherung und bei der im Betrieb der Landwirtschaft oder Gärtnerei genommenen Versicherung von Glasdeckungen über Bodenerzeugnissen gegen die Elementargefahren Hagel, Sturm, Spätfrost und Starkregen für jedes Versiche-

rungsjahr 0,2 Promille der Versicherungssumme. Der ermäßigte Steuersatz für die Versicherung der Elementargefahren ist sowohl bei einzeln als auch bei in Kombination abgeschlossenen Versicherungen anzuwenden;

5. ... wie Vorlage ...““

Begründung

Die steuerliche Gleichbehandlung der vier Elementargefahren Hagel, Sturm, Spätfrost und Starkregen ist sachgerecht. Die Gründe sind u. a.:

- vergleichsweise hohe Schadensfrequenz,
- starke Schwankungen im Schadensverlauf,
- hohe Totalschadensgefahr.

Im Hinblick auf den Klimawandel sind sowohl die Gartenbaubetriebe als auch die landwirtschaftlichen Betriebe auf Grund von immer häufiger auftretenden Naturereignissen wie Hagel, Sturm, Spätfrost und Starkregen darauf angewiesen, sich gegen mögliche Produktionsverluste abzusichern.

Diese Art der betrieblichen Eigenverantwortung zur Risikominimierung wird in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Fördergeldern von bis zu 80 Prozent der zu zahlenden Versicherungsbeiträge gewährt und/oder keine Versicherungssteuer erhoben.

Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt den Wettbewerbsnachteil der heimischen Betriebe gegenüber den europäischen Wettbewerbern nicht. Der ermäßigte Steuersatz von 0,2 Promille für die Mehrgefahrenversicherung ist vor diesem Hintergrund sachgerecht, um die bezüglichen Wettbewerbsnachteile der landwirtschaftlichen Betriebe einschließlich der Gartenbaubetriebe auszugleichen.

3. Zu Artikel 2 Nummer 2

(§ 3d Absatz 1 Satz 1 KraftStG)

In Artikel 2 Nummer 2 sind in § 3d Absatz 1 Satz 1 nach der Angabe „§ 9 Absatz 2“ die Wörter „und Fahrzeugen, die weniger als 50 g/km CO₂ ausstoßen“ einzufügen.

Begründung

Die Bundesregierung hat im Regierungsprogramm Elektromobilität vom Mai 2011 den Benchmark für Zukunftstechnologie mit 50 g/km CO₂ festgelegt. Demnach soll die Kfz-Steuer für alle Fahrzeuge mit weniger als 50 g/km für zehn Jahre entfallen. Damit wird ein Prinzip angewendet, dass sich schon bei der frühzeitigen Durchsetzung von Euro-Schadstoffnormen bewährt hat und Technologieoffenheit sicherstellt.

Die Bundesregierung hat die Erweiterung auf Fahrzeuge mit besonders geringen kombinierten Prüfwerten von weniger als 50 Gramm Kohlendioxidausstoß je Kilometer im Rahmen des Verkehrsteueränderungsgesetzes in Aussicht gestellt.

Auf der Europäischen Ebene werden stufenweise CO₂-Grenzwerte für Pkw fortgeschrieben. Die technologieoffene Förderung von Fahrzeugen mit 50 g/km CO₂ durch die Befreiung von der Kfz-Steuer ist ein wichtiger

Beitrag, um Forschung und Entwicklung hocheffizienter Antriebe wie auch die Innovationsdynamik bei herkömmlichen Antrieben und den Trend zu immer mehr Hybridfahrzeugen voranzubringen.

Zum Ausgleich der dadurch entstehenden Steuerausfälle soll die Kfz-Steuer auf einen deutlicheren CO₂-Bezug umgestellt werden. Dann würden die Einnahme der höher emittierenden Kraftfahrzeuge die entstehenden Steuerausfälle kompensieren.

4. Zu Artikel 2 Nummer 4 Buchstabe b

(§ 18 Absatz 12 KraftStG)

In Artikel 2 ist Nummer 4 Buchstabe b zu streichen.

Begründung

Die mit Artikel 2 Nummer 4 Buchstabe b des Verkehrsteueränderungsgesetzes beabsichtigte Anfügung des § 18 Absatz 12 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG) konterkariert die Regelungen in Artikel 2 Nummer 1 Buchstaben a und b.

Zweck der Neufassung des § 2 Absatz 2 KraftStG soll gemäß der Gesetzesbegründung die Vereinfachung der Feststellung der kraftfahrzeugsteuerrechtlichen Fahrzeugklassen und Aufbauarten zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage sein. Zutreffend wird in der Begründung insoweit auf die bisherigen Schwierigkeiten bei der Zuordnung von Fahrzeugen und den damit verbundenen Erfüllungsaufwand hingewiesen. Die unterschiedlichen Fahrzeugklassifizierungen im Kraftfahrzeugsteuerrecht und Verkehrsrecht, die für die Steuerpflichtigen schwer nachvollziehbar sind, sollen folgerichtig aufgegeben werden.

Dieser Zweck kann mit der vorgesehenen Regelung des § 18 Absatz 12 KraftStG aber gerade nicht erreicht werden. Der mit Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b aufgehobene § 2 Absatz 2a KraftStG soll über § 18 Absatz 12 KraftStG weiterhin gelten. Damit ändert sich an der bisherigen Verwaltungspraxis praktisch nichts. Die betroffenen Fahrzeuge müssen ggf. wie bisher zur Feststellung der steuerlichen Bemessungsgrundlage bei der für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer zuständigen Behörde vor Ort vorgeführt und vermessen werden. Eindeutige Abgrenzungskriterien werden nach wie vor nicht normiert, so dass diese Fälle weiterhin regelmäßig zu Einspruchs- bzw. Klageverfahren führen werden.

Neben umweltpolitischen Lenkungszielen der Kraftfahrzeugsteuer ist auch die Rechtsklarheit und Rechtssicherheit des Kraftfahrzeugsteuergesetzes zu gewährleisten. Dies wird bisher nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund sollte eine angemessene Berücksichtigung umweltpolitischer gewünschter Lenkungswirkungen bereits bei der verkehrsrechtlichen Zuordnung von Fahrzeugen erfolgen.

5. Zum Gesetzentwurf allgemein

Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland

Vor dem Hintergrund der schwierigen Situation der Luftverkehrswirtschaft in Deutschland hält es der Bundesrat für erforderlich, die Luftverkehrsteuer auf der Grundlage der Ergebnisse des Gutachtens, das die Schweizer Bera-

tungsgesellschaft INFRAS AG im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen im Rahmen der Evaluierung der Steuer erstellt hat, auf den Prüfstand zu stellen. Priorität muss die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland haben.

Darüber hinaus wird die Bundesregierung aufgefordert, sich für eine harmonisierte Besteuerung des Flugverkehrs innerhalb der Europäischen Union einzusetzen. Nur so können Wettbewerbsverzerrungen weitgehend vermieden werden.

Aus Sicht des Bundesrates deutet viel darauf hin, dass die Luftverkehrsteuer die Entwicklung eines Marktes negativ beeinflusst, der für die Vernetzung der Wirtschaft sowie für attraktive touristische Angebote von erheblicher Bedeutung ist:

- Die Luftverkehrsteuer führt im Kurz-, Mittel- und Langstreckenbereich zu Wettbewerbsnachteilen der Fluggesellschaften gegenüber inner- und außereuropäischen Konkurrenten. Unter anderem erschwert die Luftverkehrsteuer deutschen Fluggesellschaften, die sich in einem international hoch wettbewerbsintensiven Markt befinden, Investitionen in neuestes und emissionsarmes Fluggerät.
- Zudem fördert die Luftverkehrsteuer das Ausweichen von Passagieren an grenznahe Flughäfen im Ausland. Sie führt auch dazu, dass Fluggesellschaften zusätzliche Mittel- und Langstreckenflüge nicht an deutschen, sondern an anderen europäischen Drehkreuzen auflegen. Entsprechendes Wachstum findet also im Ausland statt.
- Gerade kleinere Flughäfen mit einem hohen Anteil an Inlandsflügen sowie einem ausgeprägten Low Cost Segment sind von den Wirkungen der Luftverkehrsteuer besonders betroffen. Bei den Flughäfen Frankfurt Hahn, Weeze und Erfurt bewegte sich der Rückgang der Passagierzahlen im zweistelligen Prozentbereich. Aber auch Flughäfen wie Nürnberg (2,6 Prozent) oder Bremen (4,2 Prozent) mussten eine negative Entwicklung erfahren. Diese kleineren Flughäfen besitzen jedoch eine wichtige Bedeutung für die internationale Anbindung der regionalen Wirtschaft. Gerade für exportorientierte Unternehmen ist die Nähe zu internationalen Verkehrsflughäfen ein durchaus bedeutsamer Standortfaktor.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes wie folgt:

Zu Nummer 1

Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b und Nummer 9 (§ 3 Absatz 3, § 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 8 VersStG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die vorgesehene Änderung im Versicherungsteuergesetz (VersStG) weder ein Verbot der Vereinbarung von Selbstbehalten bezweckt, noch deren Wirkung – Anreiz zur Schadensvermeidung – ge-

schmälert werden soll. Es sollen lediglich spezifisch versicherungsteuerliche Konsequenzen aus der Verwirklichung von Selbstbehalten gezogen werden. Dabei steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, Rechtsfragen, auch wenn sie bereits höchstrichterlich entschieden worden sind, gesetzlich in anderer Weise zu beantworten.

Faktisch fehlt es im Falle verwirklichter Selbstbehalte regelmäßig weder an einer Wagnisübernahme durch den Versicherer noch an einer Zahlung von Versicherungsentgelt durch den Versicherungsnehmer. Denn zum einen ist der Versicherer im Außenverhältnis gesetzlich einem prinzipiell voll umfassenden Direktanspruch des Geschädigten ausgesetzt; der Versicherer hat demnach das verwirklichte Risiko grundsätzlich gegenüber dem Geschädigten zu tragen. Zum anderen hat der Versicherungsnehmer den Versicherer im Schadensfall in Höhe des vereinbarten Selbstbehalts intern freizustellen. Dies stellt aus steuerrechtlicher Sicht eine Gegenleistung des Versicherungsnehmers dafür dar, dass der Versicherer im Außenverhältnis vollständige Deckung im Rahmen der rechtlich vorgegebenen Mindestversicherungssummen gewährt. Bei der internen Freistellung kommt es nicht auf einen unmittelbaren Zahlungsvorgang des Versicherungsnehmers an den Versicherer an. Sie kann auch mittels einer vom Versicherungsnehmer vorgenommenen Schadenabwicklung im Rahmen des vereinbarten Selbstbehalts erfolgen. Von einer Durchbrechung bestehender Besteuerungsgrundsätze kann aus den genannten Gründen keine Rede sein.

Zudem hat die Vergangenheit gezeigt, dass mit Fahrzeugflottenbetreibern zum Teil Selbstbehalte in einer Größenordnung vereinbart worden sind, die einer Selbstversicherung des Versicherungsnehmers nahekommen, und damit das Pflichtversicherungsgesetz so anwenden, dass es zu einer faktischen Umgehung der Versicherungsteuer kommt. Durch diese vertragliche Vereinbarung wurde die nach Pflichtversicherungsgesetz zwingend erforderliche Kfz-Haftpflichtversicherung zum Schutz des Geschädigten quasi in eine Ausfallversicherung umgewandelt, die nur dann zum Tragen kommt, wenn der Versicherungsnehmer insolvent wird. Eine grundsätzliche Versicherungsbesteuerung verwirklichter Selbstbehalte ist angesichts dessen ein Gebot der Steuergerechtigkeit gegenüber denjenigen Autofahrern, denen keine Selbstbehalte durch die Versicherer angeboten werden. Der hiermit verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand wird als geringfügig eingeschätzt und ist aus Gründen eines effektiven und gleichmäßigen Steuervollzugs notwendig.

Zu Nummer 2

Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2),
Nummer 6 (§ 6 Absatz 2 Nummer 4 VersStG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen, weist aber auf Folgendes hin.

Die im Gesetzentwurf enthaltene Änderung des § 5 VersStG hat keine Neuregelung der Hagelversicherung zum Gegenstand, sondern erfolgt ausschließlich im Interesse der Rechtsklarheit, nachdem § 108 des Versicherungsvertragsgesetzes, der die wortgleiche Definition ursprünglich enthalten hat, mittlerweile aufgehoben wurde. Die Regelung ist rein deklaratorischer Natur.

Der Vorschlag einer Ausdehnung der für die Hagelversicherung seit 1922 geltenden steuerlichen Begünstigung auf weitere Elementargefahren läuft auf die Einführung neuer steuerlicher Subventionen hinaus. Dies wäre mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht zu vereinbaren. Zudem würde die Einführung weiterer Subventionen zu entsprechenden Forderungen in anderen Versicherungsbereichen führen.

Zu den in der Begründung des Vorschlags angesprochenen Wettbewerbsnachteilen ist anzumerken, dass ein Herausgreifen und die isolierte Betrachtung nur eines Teils einer Betriebsausgabe für den Herstellungsprozess, die Lagerung, Verpackung und den Verkauf einer Ware, nämlich der versicherungsteuerlichen Belastung, nicht zu belastbaren Wettbewerbsvergleichen zwischen den Mitgliedstaaten führen. Mit Ausnahme der Mehrwertsteuern sind in der EU die Steuern nicht harmonisiert, sondern unterliegen der Autonomie des einzelnen Mitgliedstaates.

Zu Nummer 3

Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 3d Absatz 1 Satz 1 KraftStG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Es sollen nur reine Elektrofahrzeuge befristet steuerbefreit werden. Der Gesetzgeber hat zur Kraftfahrzeugsteuer für neue Pkw mit der zum 1. Juli 2009 vollzogenen Umstellung eine technologieneutrale grundsätzliche Belastungsentscheidung getroffen, die sich zwar vorrangig an den CO₂-Emissionen aber auch am Hubraum des Motors als Bemessungsgrundlage orientiert und für die Folgeentscheidung aus verfassungsrechtlichen Gründen zu beachten ist. Sogenannte U50-Fahrzeuge, die derzeit in der Regel über Hybridantriebe verfügen, weisen CO₂-Werte auf, deren geringes Niveau folgerichtig für die CO₂-Komponente zur Freistellung führt. Wegen des zu beachtenden Hubraumes, der einen fiskalisch begründeten Grundbetrag gewährleisten soll, entsteht ebenfalls folgerichtig eine niedrige kraftfahrzeugsteuerliche Belastung. Im Übrigen liegen rechtssichere vergleichbare CO₂-Werte nur für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge der Klassen M1 und N1 vor.

Zu Nummer 4

Zu Artikel 2 Nummer 4 Buchstabe b

(§ 18 Absatz 12 KraftStG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Zwar würde die vorgeschlagene Streichung zu einer deutlichen Vereinfachung führen. § 18 Absatz 12 KraftStG ist aber vorzusehen, um umweltpolitisch problematische „Signale“ zu vermeiden. Die Regelung verhindert mögliche Entlastungen für einzelne emissionsstärkere Fahrzeuge, die zurzeit mittels kraftfahrzeugsteuerrechtlicher Fiktion als

Personenkraftwagen besteuert werden, obgleich sie verkehrsrechtlich leichte Nutzfahrzeuge sind (überwiegend reine Geländewagen, sog. Pickups mit Doppelkabine, Kasten- und Hochdachkombis). Der Aufwand, der durch den Vollzug dieser Regelung entsteht, erscheint demgegenüber angemessen.

Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung nimmt den Antrag zur Kenntnis.

Um die realen Folgen der Luftverkehrsteuer beurteilen zu können, hat das Bundesministerium der Finanzen – entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung in § 19 Absatz 4 des Luftverkehrsteuergesetzes – dem Deutschen Bundestag zum 30. Juni 2012 einen Bericht über die Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf den Luftfahrtsektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer vorgelegt. Anlage dieses Berichts ist das von dem Bundesminister der Finanzen in Auftrag gegebene Infrass-Gutachten. Ohne eine Bewertung dieses Berichts durch den Deutschen Bundestag vorwegzunehmen, bleibt festzustellen, dass auch nach Einführung der Luftverkehrsteuer kein Passagierrückgang zu verzeichnen ist; unterschiedlicher Auffassung kann man über die Höhe eines weiteren zusätzlichen Passagierzuwachses über das vorhandene Passagierwachstum von 4,8 Prozent hinaus sein. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Luftverkehrsteuer grundsätzlich auf die Passagiere überwälzt werden kann, wovon die Luftfahrtunternehmen auch in großem Umfang Gebrauch machen.

Es ist verständlich, dass die Luftverkehrsunternehmen anlässlich der Evaluierung der Luftverkehrsteuer auf die – aus ihrer Sicht schwierige – Marktsituation aufmerksam machen. Die Bundesregierung war und ist der Ansicht, dass es erforderlich ist, den Flugverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einzubeziehen. Damit wird seitens der Bundesregierung versucht – entsprechend der Begründung des Haushaltbegleitgesetzes 2011 –, auch in diesem Verkehrssektor Anreize für umweltgerechtes Verhalten zu setzen, die neben die von den Unternehmen bisher auf Grund gesetzlicher Verpflichtung oder freiwillig getroffenen Maßnahmen treten. Diesen Zusammenhängen wurde mit der Einführung einer steuerlichen Belastung des Luftverkehrs im Jahr 2011 Rechnung getragen.

Die Bundesregierung wird sich auch zukünftig weiterhin für einen fairen und chancengleichen Wettbewerb sowie eine harmonisierte Besteuerung des Flugverkehrs innerhalb der EU einsetzen, hält es jedoch vor dem Hintergrund der Finanzkrise und des fortschreitenden Klimawandels sowie der weiteren Belastungen durch Luftschadstoffe und Lärm nicht für vertretbar, den Luftverkehrssektor von jeglichem Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und von Verbesserungen beim Umweltschutz auszuschließen.