

Frau
Katja Hessel, MdB
Vorsitzende
Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

finanzausschuss@bundestag.de

Hamburg, den
1. Oktober 2020

Ihr Geschäftszeichen: PA 7 – 5410

Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Versicherungssteuerrechts
und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“
(BT-Drucksache 19/21089)
- Stellungnahme des VDR -

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Hessel,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 2020 und die Gelegenheit, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Versicherungssteuerrechts und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“ (BT-Drucksache 19/21089 vom 15. Juli 2020) zu übermitteln.

Gern nehmen wir zu diesem für die deutsche Seeschifffahrt und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Schifffahrtsstandortes Deutschland sehr wichtigen Gesetzesvorhaben Stellung. Wir erlauben uns in diesem Zusammenhang den Hinweis, dass der Verband Deutscher Reeder (VDR) mit Schreiben vom 9. Dezember 2019 bereits detailliert gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen zu dem Entwurf des Gesetzes zur Modernisierung des Versicherungssteuerrechts in der Fassung des Referentenentwurfs Stellung genommen hat. Die VDR-Stellungnahme nebst zweier erklärender Anlagen ist öffentlich zugänglich und auf der Website des Bundesministerium der Finanzen abrufbar, unter

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/2020-05-20-VersStRModG/0-Gesetz.html

Da der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung hinsichtlich der für den VDR wichtigsten Aspekte mit dem vormaligen Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen inhaltlich nahezu identisch ist, haben unsere in der oben genannten Stellungnahme

enthaltenen Ausführungen zum Referentenentwurf generell auch weiterhin Bestand. Wir erlauben uns deshalb, die aus Sicht der Seeschifffahrt wichtigsten Punkte hinsichtlich des Gesetzentwurfs wie folgt zusammenzufassen:

A. Grundsätzliche Anmerkungen und Hintergründe zum VersStRModG und der Erhebung von Versicherungssteuer auf Prämienzahlungen für Seeschiffsversicherungen

Der „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Versicherungssteuerrechts und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“ der Bundesregierung -nachfolgend abgekürzt VersStRModG- sieht einige wesentliche Änderungen hinsichtlich des Versicherungsteuergesetzes (VersStG) sowie der Versicherungssteuer-Durchführungsverordnung (VersStDV) vor. Sie betreffen u.a. die Seeschifffahrt bzw. den für die Schifffahrt wichtigen Bereich der Seeschiffsversicherung. Gemäß der Begründung des Gesetzentwurfes soll Ziel des Gesetzesvorhabens u.a. sein, die Rechtssicherheit zu fördern, das Versicherungssteuerrecht zu modernisieren, in systematischer Hinsicht weiterzuentwickeln sowie die Rechtsanwendung grundsätzlich zu vereinheitlichen.

Der VDR unterstützt diese Zielsetzung vollauf. Allerdings werden die genannten Ziele nach unserer Einschätzung für den Bereich der versicherungsteuerlichen Behandlung von Seeschiffsversicherungen mit der aktuell vorliegenden Fassung des VersStRModG nicht erreicht. Im Gegenteil, für die in Deutschland ansässige Seeverkehrswirtschaft sowie für die Wettbewerbsfähigkeit des Schifffahrtsstandortes Deutschland insgesamt drohen sogar erhebliche nachteilige Auswirkungen.

Deutschland ist eine der weltweit größten Schifffahrtsnationen. Die Seeschifffahrt ist eine der Schlüsselindustrien im exportorientierten Deutschland. Sie trägt über 30 Milliarden Euro zur Wertschöpfung bei, mit einem direkten und indirekten Beschäftigungseffekt von über 480.000 Arbeitnehmern in Reedereien und den übrigen maritim geprägten Gewerke und Betrieben. Bedingt durch die schweren Auswirkungen der Schifffahrtskrise seit 2008 schrumpft die deutsche Handelsflotte allerdings seit einigen Jahren erheblich. Zu Ende August dieses Jahres bestand sie aus 1.930 Seeschiffen in deutschen Seeschiffsregistern. Zum Vergleich: Ende 2011 lag der Höchststand bei 3.784 Seeschiffen.

Neben dem klassischen Geschäftsfeld des Einsatz von eigenen, im Eigentum bzw. Miteigentum einer deutschen Reederei stehenden Schiffen werden vom deutschen Standort aus von hiesigen Reedereien auch Schiffe, die ausländischen Eigentümern gehören und nicht in deutschen Seeschiffsregistern eingetragen sind, technisch und/oder kommerziell betreut bzw. bereedert. Diese sog. „Drittbereederung“ bzw. „Third-party-Management“ als Dienstleistung deutscher Reedereien für ausländische Eigentümer hat in den letzten Jahren aufgrund der Veränderungen in der Schiffsfinanzierung und der Eigentümerstrukturen am Standort Deutschland erheblich an Bedeutung gewonnen. Nach Schätzungen des VDR dürften inzwischen mit steigender Tendenz bis zu 500 Seeschiffe von Deutschland aus in dieser Form betreut bzw. bereedert werden.

Der Großteil der vom deutschen Standort aus für ausländische Eigentümer bereederten Schiffe ist in ausländischen Seeschiffsregistern registriert. Mit dem deutschen Standort verbindet diese aus Deutschland bereederten Schiffe lediglich, dass die Bereederungsgesellschaft hier ihren Sitz hat.

Die in Deutschland erhobene Versicherungssteuer auf die Prämien bzw. das Versicherungsentgelt für Seeschiffsversicherungen hat sich aufgrund ihrer im internationalen

und gerade auch im europäischen Vergleich erheblichen Höhe schon seit geraumer Zeit zu einem echten Wettbewerbsnachteil für den Schifffahrtsstandort Deutschland entwickelt. In Deutschland fallen grundsätzlich 19 % Versicherungsteuer an und sind auch in dieser Höhe für den Bereich der Seeschiffsversicherung einschlägig (z.B. P&I-Versicherung, FD&D-Versicherung), mit Ausnahme des Steuersatzes von 3% für den Bereich der Seeschiffskaskoversicherung für in deutschen Registern registrierte Seeschiffe.

Praktisch alle anderen bedeutenden und insbesondere auch europäischen Schifffahrtsstandorte bzw. -nationen haben den gesamten relevanten Bereich der Seeschiffsversicherung für Handelsschiffe von einer Versicherungsteuer (sofern diese überhaupt existiert) freigestellt, so z.B. Dänemark, die Niederlande, Frankreich, UK oder auch Singapur. Sofern in anderen Ländern in Teilbereichen Versicherungsteuer für Seeschiffsversicherungen erhoben wird, sind die Steuersätze sehr viel niedriger als in Deutschland. Die Seeschiffskaskoversicherung ist praktisch überall komplett von einer Besteuerung ausgenommen.

Das aktuelle Gesetzgebungsverfahren zur Modernisierung des Versicherungssteuerrechts sollte daher dringend dazu genutzt werden, die Besteuerung von Seeschiffsversicherungen in Deutschland im Vergleich zu konkurrierenden wichtigen Schifffahrtsstandorten zumindest innerhalb der EU wettbewerbsfähig, rechtssicher und transparent zu gestalten.

Dazu ist es einerseits notwendig, dass nachhaltig Rechtssicherheit geschaffen wird, dass für deutsche Schiffsmanagementgesellschaften keine Erhebung von Versicherungsteuer aufgrund des Managements von Schiffen in ausländischen Seeschiffsregistern droht. Andererseits sollten zukünftig Prämienzahlungen für alle Seeschiffsversicherungen, sofern eine Steuerpflicht in Deutschland besteht, dem Steuersatz von 3% gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 5 VersStG unterfallen, und nicht mit 19% besteuert werden, wie dies bislang für weite Bereiche der Seeschiffsversicherung der Fall ist.

Die der VDR-Stellungnahme zum Referentenentwurf beigefügten Anlagen bzw. Dokumente zur Thematik zeigen den erheblichen Wettbewerbsnachteil für den deutschen Standort im Bereich der Erhebung von Versicherungsteuer auf Seeschiffsversicherungen detailliert und im Vergleich zu anderen wesentlichen, insbesondere auch europäischen Standorten auf.

Dieser Wettbewerbsnachteil wird nach unserer Einschätzung durch den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht beseitigt. Dies gilt sowohl für die generelle Belastung der Seeschifffahrt in Deutschland mit einer im europäischen Vergleich sehr hohen Versicherungsteuer, als auch insbesondere für die Frage der Rechtssicherheit für Schiffsmanager bzw. Bereederungsgesellschaften. Diese sehen sich auch weiterhin mit erheblichen Wettbewerbsnachteilen durch die drohende erstmalige Erhebung von Versicherungsteuer auf Prämien für Versicherungen von Seeschiffen konfrontiert, die überhaupt nicht in deutschen Seeschiffsregistern eingetragen sind und in ausländischem Eigentum stehen. Es hängt nach wie vor von der Auffassung der Finanzverwaltung in der Praxis und der Interpretation im Einzelfall sowie möglicher Entscheidungen zuständiger Gerichte ab, ob hier Versicherungsteuer anfällt.

B. Notwendige Änderungen des VersStRModG

1. § 1 Absatz 2 VersStG und BMF-Erlass – gesetzliche Klarstellung erforderlich

Nach Auffassung des VDR ist eine gesetzliche Klarstellung erforderlich, dass eine

Steuerpflicht aufgrund des VersStG in Deutschland generell nicht für solche Schiffe in Betracht kommt, die in keinem deutschen Seeschiffsregister registriert sind.

Dabei ist zunächst auf die vorgesehenen Änderungen des Anwendungsbereichs des VersStG in § 1 Abs. 2 VersStG durch Artikel 1 Nr. 2 des VersStRModG hinzuweisen. Nach unserer Auffassung sind die vorgesehenen Regelungen insbesondere auch für den Bereich der Schifffahrt bzw. Seeschiffsversicherung teilweise widersprüchlich und problematisch. So wird in der Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b) VersStRModG hinsichtlich § 1 Absatz 2 Satz 2 VersStG auf S. 24 des VersStRModG zum einen zwar als wichtiges Ziel hervorgehoben, dass mit der Neuformulierung „*Mehrfachbesteuerungen innerhalb des EWR vermieden*“ werden sollen. Nichtsdestotrotz soll für den Fall, dass ein Fahrzeug gleichzeitig in Registern mehrerer EWR-Staaten eingetragen ist bzw. für den Fall der Eintragung in einem deutschen und gleichzeitig in einem Register eines anderen EWR-Staates (was für den Bereich der Seeschifffahrt im Falle einer Ausflagung nach § 7 Flaggenrechtsgesetz in der Praxis häufig der Fall ist), eine Steuerpflicht in Deutschland generell bestehen – unbeschadet der bestehenden Möglichkeit einer Doppelbesteuerung innerhalb des EWR. Der VDR verweist zu dieser Problematik auf die ausführliche Darstellung auf S. 14 ff. in der Stellungnahme des GDV zum VersStRModG vom 23. September 2020.

Eine gesetzliche Klarstellung, dass eine Steuerpflicht aufgrund des VersStG in Deutschland generell nicht für Schiffe in Betracht kommt, die in keinem deutschen Seeschiffsregister registriert sind, würde auch der jahrzehntelang praktizierten Verwaltungspraxis und allgemeinen Auffassung entsprechen, und wäre darüber hinaus auch sachgerecht und adäquat, da nicht in deutschen Seeschiffsregistern registrierte Seeschiffe am deutschen Standort auch nicht zur Tonnagesteuer gem. § 5a EStG optieren können. Solche Schiffe ausländischer Eigentümer werden von Deutschland üblicher Weise lediglich technisch oder/und kommerziell bereedert.

Eine Erhebung von Versicherungssteuer auf die Prämien für Seeschiffsversicherungen in ausländischen Registern gibt es nach Kenntnis des Verbandes an keinem anderen Schifffahrtsstandort der Welt. Der daraus für die Schifffahrt am deutschen Standort resultierende gravierende Wettbewerbsnachteil wird detailliert im der VDR-Stellungnahme zum Referentenentwurf als Anlage 1 beigefügten Papier „*Versicherungssteuer und Seeschifffahrt in Deutschland: Bestehende Wettbewerbsnachteile und drohende Zusatzbelastungen für die deutsche Seeschifffahrt*“ aufgezeigt, auf das wir an dieser Stelle nochmals verweisen.

Daher schlägt der VDR vor, Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b) des VersStRModG so zu ändern, dass klargestellt wird, dass eine Steuerpflicht bei der Versicherung von Risiken mit Bezug auf Schiffe, die in ein amtliches Register eines Staates außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes einzutragen oder eingetragen sind, ausgeschlossen ist.

Daran hat sich auch durch die zwischenzeitliche Veröffentlichung eines Erlasses des Bundesministeriums der Finanzen („*Auslegungshilfe zur Bestimmung des Versicherungsnehmers bei insbesondere in englischer Sprache abgefassten Versicherungsverträgen*“) vom 27. Mai 2020 mit Benennung verschiedener maßgeblicher

Kriterien zur Einstufung sog. Co-Assured-Konstellationen nichts verändert. Aus dem Erlass geht nämlich hervor, dass die Finanzverwaltung grundsätzlich an einer Versicherungsteuerpflicht hinsichtlich bestimmter Konstellationen des Managements bzw. der Bereederung von Schiffen in ausländischen Registern festhalten will.

Unabhängig von einer inhaltlichen Bewertung des Erlasses, der zu vielfältigen Interpretationsfragen Anlass gibt (auch hierzu hatte der VDR gegenüber dem BMF eine detaillierte Stellungnahme abgegeben) gilt, dass ein Erlass schon formell nicht dazu geeignet ist, in dieser für den Schifffahrtsstandort so wichtigen Frage für die erforderliche Rechtssicherheit zu sorgen. Ein Erlass bindet lediglich die Verwaltung bzgl. ihres Handelns bzw. der Auslegung von Normen, ihm kommt aber keine Gesetzeskraft zu. Auch mit Blick auf das derzeit anhängige BFH-Verfahren zur Frage der Erhebung von Versicherungsteuer auf Schiffen in ausländischen Registern ist ein Erlass nicht geeignet, für ausreichend Rechtssicherheit zu sorgen. Gerade eine solche Rechtssicherheit ist am Schifffahrtsstandort Deutschland aber dringend notwendig, um hier ansässigen Schiffsmanagement- bzw. Bereederungsgesellschaften überhaupt einen attraktiven Wirtschaftsstandort bieten zu können, der im scharfen Wettbewerb mit anderen Standorten insbesondere in Europa bestehen kann.

Dabei ist auch daran zu erinnern, dass die Änderungen im VersStG von Ende 2012, die Anfang 2013 wirksam geworden sind (Erstes VerkehrssteueränderungsG) nach der damaligen Gesetzesbegründung ausdrücklich keine Änderung des Anwendungsbereiches des VersStG bedeuten sollten und nun erst im Nachhinein vom BMF die Auffassung vertreten wird, das damit erstmals zu Anfang 2013 eine grundsätzliche Versicherungsteuerpflicht bzgl. der Prämien für Schiffe in ausländischen Registern eingeführt worden sei. Entgegen der ausdrücklichen damaligen Gesetzesbegründung würde somit nun eine Mehrbelastung und erstmalige Besteuerung für bestimmte Konstellationen in der Seeschiffsversicherung hinsichtlich von Schiffen in fremden Registern eingeführt, die vom VDR als wettbewerbsschädigend und weltweit nach unserer Kenntnis einmalige Sonderbelastung der deutschen Schifffahrt abgelehnt wird. Eine gesetzliche Klarstellung bzw. zumindest signifikante Begrenzung des Risikos einer solchen erstmaligen Besteuerung von Schiffen in fremden Registern ist deshalb aus Sicht der Schifffahrt von größter Bedeutung.

2. Erstreckung des Steuersatzes von 3% auf alle Arten von in Deutschland steuerpflichtigen Seeschiffsversicherungen

Bereits vor der oben genannten Änderung der Auffassung der Finanzverwaltung bestand für den Schifffahrtsstandort Deutschland hinsichtlich der Belastung mit Versicherungsteuer ein erheblicher Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu allen anderen wichtigen Schifffahrtsnationen in Europa: Nach § 6 Abs. 2 Nr. 5 VersStG gilt in Deutschland ein reduzierter Steuersatz in Höhe von 3% auf das Versicherungsentgelt bislang nur für die Seeschiffskaskoversicherung, unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass das Schiff in das deutsche Seeschiffsregister eingetragen ist.

Kein anderes EU-Land erhebt eine Versicherungssteuer in Höhe von 19% auf die Prämienzahlungen für Versicherungen von Handelsschiffen. In den meisten Ländern ist die Seeschifffahrt von einer Versicherungssteuer sogar vollständig ausgenommen, oder es fällt eine Steuer in lediglich marginaler Höhe an (z.B. 0,05% in Italien für Schiffe unter italienischer Flagge). Es ist daher dringend notwendig, die Belastung der Schifffahrtsunternehmen mit Versicherungssteuer zumindest signifikant zu begrenzen und so den erheblichen Wettbewerbsnachteil für den deutschen Schifffahrtsstandort im Bereich der Erhebung von Versicherungssteuer abzubauen.

Mit der Erstreckung des Steuersatzes von 3% auf alle Arten von in Deutschland steuerpflichtigen Seeschiffsversicherungen wäre ein wichtiger Schritt getan, um die Besteuerung von Seeschiffsversicherungen in Deutschland wettbewerbsfähiger zu gestalten. Ein dem VDR vorliegendes detailliertes Gutachten der Sozietät *Redeker Sellner Dahs* legt dar, dass dies auch beihilferechtlich zulässig ist. Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die im VersStRModG vorgesehene ausdrückliche rückwirkende Erstreckung des 3%igen Steuersatzes auf die Prämien für Seeschiffskaskoversicherungen für Schiffe in ausländischen Registern von der Bundesregierung offenbar für zulässig erachtet wird. Nichts anderes kann beihilferechtlich für die Erstreckung auf alle Bereiche der Seeschiffsversicherung gelten, die in Deutschland ggf. steuerpflichtig sind. Zudem würde das Risiko einer erstmaligen Belegung von Schiffen in fremden Registern mit Versicherungssteuer am deutschen Standort dadurch jedenfalls der Höhe nach signifikant eingegrenzt.

Der VDR weist insofern auch auf die **Stellungnahme des Bundesrates** zum VersStRModG hin (S. 34 f. der BT-Drucksache 19/21089). Der Bundesrat hat in seiner 992. Sitzung am 3. Juli 2020 beschlossen, dass § 6 Absatz 2 Nummer 5 VersStRModG wie folgt gefasst werden soll:

„5. bei der Seeschiffsversicherung 3 Prozent des Versicherungsentgelts unter der Voraussetzung, dass das Schiff ausschließlich gewerblichen Zwecken dient und gegen die Gefahren der See versichert ist;“

Der Bundesrat hat damit den bestehenden Wettbewerbsnachteil am Schifffahrtsstandort Deutschland ebenfalls anerkannt und bestätigt, dass die Erstreckung des Steuersatzes von drei Prozent auf alle Bereiche der Seeschiffsversicherung einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der deutschen Reedereistandorte/Reedereiwirtschaft und zur Sicherung des maritimen Know-How am Standort leisten wird. Dies ist eine dringend gebotene Anpassung an den existierenden europaweiten Standard, Seeschiffsversicherungen gar nicht bzw. nur geringfügig zu besteuern.

Die Argumentation der Bundesregierung in der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats (S. 36 der BT-Drucksache 19/21089), dass dies beihilferechtliche Fragen aufwerfe und entsprechende Forderungen anderer Wirtschaftsbereiche nach sich ziehen könnte, überzeugt vor diesem Hintergrund nicht. Aus verschiedenen Gründen sieht das VersStG zudem bereits heute für eine ganze Reihe von Wirtschafts- bzw. Versicherungsbereichen Ausnahmen von der Besteuerung (§ 4 VersStG) bzw. spezielle, den jeweiligen Bereichen angepasste Steuersätze vor (§ 6 VersStG). So wurde beispielsweise kürzlich die Dürreversicherung in den Katalog von § 6 Absatz 2 Nr. 4 VersStG aufgenommen und der

Steuersatz für die Dürreversicherung rückwirkend zum 1. Januar 2020 von 19 auf 0,03 Prozent abgesenkt, ohne dass insbesondere beihilferechtliche Bedenken diesbezüglich bekannt wurden.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Nagel, Senator a.D.
Geschäftsführendes Präsidiumsmitglied

Dr. Martin Kröger
Geschäftsführer