



**Hamburgisches  
WeltWirtschafts  
Institut**

**AUSWIRKUNGEN EINER ERHÖHUNG DER VERSICHERUNGSTEUER AUF  
DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFT, DIE VERBRAUCHER, DIE ÖFFENTLICHEN  
HAUSHALTE UND DEN VERSICHERUNGSSTANDORT DEUTSCHLAND**

**Gutachten des HWWI**

**Verfasser:**

**Prof. Dr. Thomas Straubhaar**

**Hamburg, 15. Februar 2006**

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) gGmbH  
Neuer Jungfernstieg 21  
20354 Hamburg  
[www.hwwi.org](http://www.hwwi.org)

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Die deutsche Versicherungsteuer	5
	2.1 <i>Historische Entwicklung und aktuelle Ausgestaltung der Versicherungsteuer</i>	5
	2.2 <i>Fiskalische Bedeutung und europäischer Vergleich</i>	6
	2.3 <i>Zur steuersystematischen Einordnung der Versicherungsteuer</i>	9
	2.3.1 <i>Neutralität und Effizienz</i>	9
	2.3.2 <i>Meritorik</i>	13
3	Ökonomische Wirkungsanalyse einer Erhöhung der Versicherungsteuer	15
	3.1 <i>Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung von Versicherungen: Risikopräferenz, optimaler Versicherungsschutz und wirtschaftliche Aktivität</i>	15
	3.2 <i>Ökonomische Auswirkungen einer Erhöhung der Versicherungsteuer</i>	17
	3.2.1 <i>Ausweich- und Anpassungsreaktionen der Wirtschaft und der Verbraucher</i>	17
	3.2.2 <i>Steueraufkommen und öffentliche Haushalte</i>	21
	3.2.3 <i>Versicherungsstandort Deutschland</i>	23
	3.2.4 <i>Investitionstätigkeit, Innovationsfähigkeit und Wirtschaftswachstum</i>	24
	3.3 <i>Zusammenfassung der qualitativen Effekte</i>	26
	3.4 <i>Zur Quantifizierung der Effekte</i>	28
4	Fazit: Ökonomische Bewertung einer Erhöhung der Versicherungsteuer	31
	Literaturverzeichnis	33

# 1 Einleitung

Die Versicherungsteuer (VersSt) brachte dem Bund im Jahr 2003 knapp 9 Mrd. Euro an Steuereinnahmen ein. Unter den reinen Bundessteuern rangiert die Versicherungsteuer damit hinter der Mineralölsteuer mit 43,2 Mrd. Euro und der Tabaksteuer mit 14,1 Mrd. Euro an dritter Stelle.<sup>1</sup> Im Zuge der voraussichtlichen Anhebung der Umsatzsteuer (USt) von derzeit 16 auf 19 Prozent zum 1.1.2007 soll die Versicherungsteuer nach Plänen der Regierungskoalition ebenfalls auf diesen Satz erhöht werden.

Es ist jedoch zu prüfen, ob eine solche, politisch offenkundig beabsichtigte Gleichstellung der Versicherungsteuer mit der Umsatzsteuer steuersystematisch gerechtfertigt ist. Zugleich ist unsicher, ob sich durch eine Anhebung der Versicherungsteuer tatsächlich auch das Steueraufkommen erhöht.<sup>2</sup> Denn werden Versicherungsentgelte besteuert bzw. der entsprechende Steuersatz angehoben, so hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Nachfrage nach Versicherungen, was wiederum – abhängig von der Überwälzbarkeit der Steuer auf die Verbraucher sowie der Elastizität der Versicherungsnachfrage – die Steuerbasis und folglich das resultierende Steueraufkommen maßgeblich beeinflusst.

Zudem lässt sich aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Steuer nicht allein nach der Höhe ihres Aufkommens bewerten. Neben dem rein fiskalischen, d.h. haushaltspolitischen Zweck einer Steuer zur Erzielung von Einnahmen zwecks Finanzierung der Staatsausgaben sind ferner die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einer Steuer zu beachten. Dies gilt insbesondere für die Versicherungsteuer, denn neben der Frage der reinen Steuerinzidenz existieren eine Reihe von volkswirtschaftlichen Effekten, die durch eine Erhöhung der Versicherungsteuer induziert werden. Davon sind nicht allein die Finanz- und Kapitalmärkte, sondern in der Folge auch die Güter- und Arbeitsmärkte und schließlich das Wachstum und die Beschäftigung der gesamten Volkswirtschaft betroffen.

Dort, wo sich wirtschaftliche Aktivität entfaltet, werden Entscheidungen unter Unsicherheit getroffen und entstehen finanzielle Risiken. Solche Risiken sind jedoch nicht unabhängig von der Art und dem Umfang der wirtschaftlichen Aktivität, sondern werden maßgeblich durch diese bestimmt. So hat die Möglichkeit, über Versicherungen derartige wirtschaftliche Risiken abzusichern, Rückwirkungen auf die Art und den Um-

---

<sup>1</sup> Vgl. BMF (2006a).

<sup>2</sup> So ist z.B. nach Anhebung der Tabaksteuer zum 01.03.2004 um 1,5 Cent pro Zigarette der inländische Umsatz um 20 Prozent zurückgegangen und die Steuereinnahmen aufgrund von Ausweichreaktionen der Verbraucher von 14,1 Mrd. Euro im Jahr 2003

fang der wirtschaftlichen Aktivität und insoweit auf die Investitions- und Innovationsbereitschaft einer Volkswirtschaft mit den entsprechenden Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Höheres Wachstum und steigende Beschäftigung sind jedoch wiederum, und hier schließt sich der Kreis, die Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Sanierung der öffentlichen Haushalte. Insofern also kann eine isolierte, partialanalytische Bewertung der Versicherungsteuer selbst unter rein fiskalischen Aspekten zu irreführenden politischen Schlussfolgerungen und Maßnahmen verleiten. Eine vorschnelle Anhebung der Versicherungsteuer ohne eine vorherige ökonomische Analyse der gesamtwirtschaftlichen Effekte wäre daher mit Blick auf die derzeitige konjunkturelle und wachstumspolitische Situation fahrlässig und zu kurz gegriffen.

Aus diesem Grund werden in dem vorliegenden Gutachten die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Erhöhung der Versicherungsteuer untersucht und unter Abwägung der daraus abgeleiteten Argumente eine finanz- und wirtschaftspolitische Bewertung und Empfehlung abgegeben.

## 2 Die deutsche Versicherungsteuer

### 2.1 Historische Entwicklung und aktuelle Ausgestaltung der Versicherungsteuer

Die Besteuerung von Versicherungen war bis 1913 Sache der Bundesstaaten und infolge dessen jeweils unterschiedlich ausgestaltet; sie erfolgte entweder nach Maßgabe der Vertragspersonen, des -gegenstandes oder des -ortes. Mit Änderung des Reichsstempelgesetzes vom 3.7.1913 wurde auf Versicherungsverträge einheitlich eine sog. „Reichsstempelabgabe“ erhoben und als Verkehrsteuer in eine Reichssteuer umgewandelt. Die Gründe hierfür waren zunächst rein fiskalischer Natur, d.h. sie wurde allein zu dem Zweck erhoben, neue Einnahmequellen zu erschließen.<sup>3</sup>

Im Jahr 1922 wurde die Besteuerung von Versicherungen aus dem Reichsstempelgesetz herausgenommen und in einem eigenständigen Versicherungsteuergesetz geregelt. Diese Maßnahme wurde gleichzeitig dazu genutzt, die Versicherungsteuer zu erhöhen und Befreiungs- und Ausnahmetatbestände einzuschränken. Seitdem ist das Versicherungsteuergesetz mehrfach modifiziert worden, z.B. 1937 und 1959.<sup>4</sup> Im Laufe der Zeit hat sich die Versicherungsteuer als fester Bestandteil der Einnahmequellen des Bundes „etabliert“. Die Versicherungsteuer ist somit ein Beispiel dafür, wie aus finanz- und haushaltspolitischen Erfordernissen eine Einnahmequelle einmal erschlossen und anschließend – auch nach Wegfall des zeitweise erhöhten Finanzierungsbedarfs – trotzdem aufrechterhalten wurde (sog. **Hysterese-Effekt**).

Erhoben wird die Versicherungsteuer auf die Prämien der Schaden- und Unfallversicherungen (Kfz-Haftpflicht-, Kasko-, Hausrat-, Feuer-, Gebäude-, Betriebsunterbrechung-, Rechtsschutz-, Kredit-, Hagel-, Vieh-, All-Risks-, Transportversicherungen etc.). Diese Aufzählung zeigt, dass gleichermaßen private wie gewerbliche Versicherungsnehmer der Versicherungsteuernpflicht unterliegen. Der Steuersatz auf Versicherungsprämien blieb lange Zeit unverändert und betrug bis 1988 fünf Prozent. Seitdem wurde dieser in fünf Schritten auf nunmehr aktuell 16 Prozent erhöht.<sup>5</sup> Im Zuge der von der Regierungskoalition avisierten Umsatzsteuererhöhung auf 19 Prozent soll nun auch die Versicherungsteuer auf diesen Satz angehoben werden. Bereits vom 1.1.1995 bis zum 31.3.1998 wiesen Umsatz- und Versicherungsteuer mit jeweils 15 Prozent den gleichen Steuersatz auf, was durch die Anhebung des Umsatzsteuersatzes auf 16 Prozent am 1.4.1998

---

<sup>3</sup> Vgl. *Gambke, E. / Flick, H.* (1966), S. 25 ff. sowie *BMF* (2006c).

<sup>4</sup> Vgl. ebenda, S. 27 ff..

<sup>5</sup> Die 16 Prozent entsprechen dabei dem „Normalsatz“. Außerdem bestehen besondere Steuersätze für die Feuerversicherung, verbundene Hausrat- und Gebäudeversicherung mit Feueranteil, Hagelversicherung, Seeschiffskasko- sowie UBR-Versicherung, die in §6 (2) VersStG geregelt sind.

unterbrochen, aber mit der bislang letzten Anhebung der Versicherungsteuer am 1.1.2002 auf ebenfalls 16 Prozent wieder hergestellt wurde (vgl. Tabelle 1).

*Tabelle 1: Entwicklung der Regelsätze von USt und VersSt seit 1968*

Datum der Änderung	Umsatzsteuer (Regelsatz in Prozent)	Versicherungsteuer (Regelsatz in Prozent)
1.1.1968	10	5
1.7.1968	11	5
1.1.1978	12	5
1.7.1979	13	5
1.7.1983	14	5
1.1.1989	14	7
1.7.1991	14	10
1.1.1993	15	10
1.7.1993	15	12
1.1.1995	15	15
1.4.1998	16	15
1.1.2002	16	16
1.1.2007*	19*	19*

\* geplant; die jeweils fett hervorgehobenen Sätze sind verändert worden.

Quelle: BMF (2006d)

## **2.2 Fiskalische Bedeutung und europäischer Vergleich**

Das Steueraufkommen aus der Versicherungsteuer ist seit 1990 um fast das Vierfache gestiegen, wie aus Tabelle 2 zu entnehmen ist. Im Jahr 2003 betrug das Steueraufkommen aus der Versicherungsteuer knapp 9 Mrd. Euro; dies bedeutet eine prozentuale Zunahme von 6,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Mit einem Aufkommen von knapp 9 Mrd. Euro betrug der Anteil der Versicherungsteuer am Gesamtaufkommen der reinen Bundessteuern (ca. 86,6 Mrd. Euro) knapp 10,4 Prozent und an den Steuereinnahmen des Bundes insgesamt (442,2 Mrd. Euro) immerhin noch gut 2 Prozent.<sup>6</sup>

Seit 1990 sind die Steuereinnahmen aus der Versicherungsteuer mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von fast 8,5 Prozent gewachsen. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Zum Teil ist das wachsende Steueraufkommen durch die Wiedervereinigung 1990 (bzw. durch die einhergehende Erhöhung der Versicherungsabschlüsse) bedingt, teilweise durch Änderung der (versicherungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen ebenso wie teilweise durch das nominale Prämienwachstum und durch die mehrfache Anhebung der Versicherungsteuer (vgl. Tabelle 1). Daraus einen generellen positiven Zusammenhang zwischen Steuersatz und Steueraufkommen abzuleiten, wäre jedoch ver-

fehlt. So müssen zur Bestimmung der Aufkommenselastizität der Versicherungsteuer insbesondere Substitutions-, aber auch Einkommens- und Vermögenseffekte betrachtet werden, welche anhand von Tabelle 2 nicht ableitbar sind, aber in Abschnitt 3.2.1 näher – zumindest qualitativ – untersucht werden. Es lässt sich jedoch bereits erkennen, dass die letzten beiden Steuererhöhungen zum 01.01.1995 und zum 01.01.2002 zunächst einen kurzfristig positiven, in den Folgejahren einen dann sogar negativen Effekt auf die Steuereinnahmen hatten. Dieser Sachverhalt deutet bereits auf signifikante Steuerausweichreaktionen hin.

*Tabelle 2: Entwicklung des Steueraufkommens aus der Versicherungsteuer*

<b>JAHR</b>	<b>EINNAHMEN IN MIO. EURO</b>	<b>VERÄNDERUNG ZUM VORJAHR IN %</b>
1990	2.291	
1991	2.995	+ 3,1
1992	4.136	+38,1
1993	4.747	+14,8
1994	5.826	+22,7
1995	7.207	+23,7
1996	7.332	+ 1,7
1997	7.219	- 1,5
1998	7.129	- 1,2
1999	7.116	- 0,2
2000	7.248	+ 1,8
2001	7.427	+ 2,5
2002	8.327	+12,1
2003	8.870	+ 6,5
2004	8.751	- 1,3
2005	8.750	0,0
2006	8.730*	- 0,2

\*: Schätzung

Quelle: übernommen aus Knospe, J., *Versicherungswirtschaft Heft 6/2004*,  
Ursprungsdaten: BMF, *Arbeitskreis Steuerschätzung (2006e)*

Die Höhe der Versicherungsteuer hat für die deutsche Versicherungswirtschaft darüber hinaus unmittelbare Konsequenzen für deren internationale Wettbewerbsfähigkeit; dies gilt mit Blick auf den gemeinsamen Euro-Währungsraum insbesondere für den europäischen (Binnen-) Versicherungsmarkt. Wie die Tabelle 3 zeigt, bewegt sich die Versicherungsteuer im europäischen Vergleich zwischen den Grundsätzen der Steuerharmonisierung einerseits und einem Steuerwettbewerb andererseits. Zugleich weist die deutsche Versicherungswirtschaft mit einer nominalen Zuwachsrate des Gesamtbeitragsaufkommens (ohne Lebensversicherung) von 3,5 Prozent im Jahr 2004 gegenüber

<sup>6</sup> Vgl. BMF (2006a).

2003 im Vergleich zum europäischen Durchschnitt in Höhe von 6,5 Prozent ein deutlich niedrigeres Wachstum auf. Auch inflationsbereinigt ergibt sich ein ähnliches Bild: So hat Deutschland mit 2,4 Prozent gegenüber dem europäischen Durchschnitt von 3,7 Prozent auch real eine unterdurchschnittliche Wachstumsrate des Beitragsvolumens.<sup>7</sup> Hierfür sind, ohne an dieser Stelle die einzelnen Ursachen näher zu analysieren, neben länderspezifischen und makroökonomischen Gründen ebenso die jeweilige nationale Finanzpolitik und die steuerliche Behandlung von Versicherungsprämien verantwortlich.

*Tabelle 3: VersSt und USt im europäischen Vergleich (2005)*

Land	Versicherungsteuer*	Umsatzsteuer (Regelsatz)
Zypern	0	15
Tschechien	0	19
Estland	0	18
Litauen	0	18
Lettland	0	18
Malta	0	18
Polen	0	22
Schweden	0	25
Slowakei	0	19
Ungarn	0	25
Irland	2	21
Luxemburg	4	15
Großbritannien	5	17,5
Schweiz	5	5
Spanien	6	16
Slowenien	6,5	20
Niederlande	7	19
Frankreich	9	19,6
Portugal	9	19
Belgien	9,25	21
Österreich	11	20
Griechenland	12,4	18
Dänemark	14	25
Deutschland	16	16
Finnland	22	22
Italien	22,25	20

\* Zugrunde gelegt wurde hier der Versicherungssteuersatz für die private Haftpflichtversicherung.

Quelle: CEA (Comité Européen des Assurances) (2005), *Indirect taxation on insurance contracts in Europe 2005*, Paris.

<sup>7</sup> Vgl. CEA (2005), S. 6.



## ***2.3 Zur steuersystematischen Einordnung der Versicherungsteuer***

### ***2.3.1 Neutralität und Effizienz***

Zum 01.01.2002 wurde die Versicherungsteuer letztmalig erhöht und entspricht seitdem der Umsatzsteuer, die bereits am 1.4.1998 auf einen Steuersatz von 16 Prozent angehoben worden ist. Im Zuge der geplanten Erhöhung der Umsatzsteuer auf 19 Prozent soll auch die Versicherungsteuer auf diesen Satz angehoben werden. Dem Anschein nach sollen Versicherungsteuer und Umsatzsteuer hier steuerpolitisch gleich behandelt werden. Die Tatsache, dass außer Deutschland lediglich Finnland einen identischen Versicherung- und Umsatzsteuersatz aufweist, gibt einen Hinweis darauf, dass in allen anderen EU-Staaten offensichtlich keine Gründe für eine Gleichbehandlung beider Steuerarten gesehen werden (vgl. Tabelle 3). Eine solche Gleichbehandlung ist zudem aus steuersystematischer Sicht nur schwerlich zu rechtfertigen, da Versicherungsteuer und Umsatzsteuer strukturell nicht identisch sind und unterschiedliche Bemessungsgrundlagen haben: Im Unterschied zur Umsatzsteuer ist die Versicherungsteuer nicht vorsteuerabzugsfähig, weshalb im Fall der Versicherungsteuer kumulative Besteuerungseffekte auftreten. Die Umsatzsteuer wird de facto nur gegenüber privaten Endverbrauchern wirksam, da auf allen vorgelagerten Produktionsstufen die in den jeweiligen Vorleistungen enthaltene Umsatzsteuer abziehbar ist (Vorsteuerabzug). Dagegen ist die Versicherungsteuer auf Unternehmensebene nicht als Vorsteuer abziehbar, womit je nach Anzahl der Produktionsstufen eine Kumulation der Versicherungsteuer im Preis für das Produkt oder die Dienstleistung erfolgt. Dies bedeutet im Endeffekt eine höhere Steuerbelastung für den Endverbraucher, als eine Umsatzsteuer gleicher Höhe mit Vorsteuerabzug erzeugen würde (sog. **Kaskadeneffekt**). Dies mag der Grund dafür sein, dass mit Ausnahme von Deutschland, Finnland und Italien sämtliche EU-Staaten – sozusagen als Kompensation für den kumulativen Kaskadeneffekt - einen niedrigeren Versicherungsteuersatz als Umsatzsteuersatz erheben (vgl. Tabelle 3).

Die in den einzelnen Produktionsstufen infolge des fehlenden Vorsteuerabzugs kumulierte Versicherungsteuer wird am Ende der Produktionskette zusätzlich noch mit Umsatzsteuer belastet, was einer „Besteuerung einer Steuer“ („tax-on-tax effect“) gleichkommt und eine zusätzliche Steuerlast für den Endverbraucher und insbesondere für das Produkt „Versicherungsschutz“ bedeutet. Dieser Doppelbesteuerungseffekt der Versicherungsteuer kann anhand des folgenden Beispiels illustriert werden:

**Box 1:**  
**Beispiel für den Doppelbesteuerungseffekt von Versicherungs- und Umsatzsteuer**

	ist: 16%	geplant: 19%
Im Preis eines Produkts enthaltener Versicherungsschutz in €:	1000,-	1000,-
VersSt- und USt-Satz in %:	16	19
VersSt in €:	160	190
USt in €:	185,60	226,10
Endpreis:	1345,60	1416,10
<b>Verbrauchssteuersatz auf den Versicherungsschutz insgesamt:</b>	<b>34,56%</b>	<b>41,61%</b>

Private Versicherungsnehmer unterliegen also, wie in Box 1 gezeigt, durch die Kumulation der Versicherungsteuer einer hohen und verzerrend wirkenden Verbrauchsteuerbelastung. Wie sich demgegenüber die Anzahl der Produktionsstufen auf die effektive Steuerbelastung der Konsumenten auswirkt, zeigt das nachstehende Beispiel in Box 2:

**Box 2:**  
**Steuerliche Belastung des in Vor- und Endprodukten enthaltenen Versicherungsschutzes**

**1. Produktionsstufe: Vorleistung / Produktionsfaktor**

**Kostenelemente des Gutes**

„Versicherungsschutz“:	ist: 16%	geplant: 19%
1. Löhne:	300,00	300,00
2. Sachmittel für Versicherungsbetrieb:	100,00	100,00
3. Schäden:	600,00	600,00
4. Summe 1-3: Nettopreis/Wert des Versicherungsschutzes:	<b>1000,00</b>	<b>1000,00</b>
5. USt auf 2.:	16	19
6. USt auf 3. <sup>8</sup> :	0	0
7. Summe 1 –6: <b>Versicherungsentgelt:</b>	1016,00	1019,00
8. VersSt:	162,56	193,61
9. Brutto-Versicherungsprämie:	1178,56	1212,61

**2. Produktionsstufe: Herstellung des Endproduktes**

10. Wert von weiterem benötigtem Versicherungsschutz:	1000,00	1000,00
11. USt (wie aus 2. und 3.):	16	19
12. Versicherungsentgelt:	1016,00	1019,00
13. VersSt:	162,56	193,61
14. Brutto-Versicherungsprämie:	1178,56	1212,61

<sup>8</sup> Gewerblichen Kunden werden Schäden mit Nettopreisen ohne Umsatzsteuer ersetzt.

### 3. Endprodukt / Verkauf an Endkunden

15. Wert des im Endprodukt enthaltenen Versicherungsschutzes:	2000,00	2000,00
16. Preis des im Endprodukt enthaltenen Versicherungsschutzes:	2357,12	2425,22
17. USt auf 16. gegenüber dem Endkunden:	377,14	460,79
18. Endpreis für den im Produkt enthaltenen Versicherungsschutz:	2734,26	2886,01

<b>Gesamtsteuerbelastung des Versicherungsschutzes mit USt (5. + 11. + 17.):</b>	<b>409,14 = 20,46 %</b>	<b>498,79 = 24,94 %</b>
<b>Gesamtsteuerbelastung des Versicherungsschutzes mit VersSt (8. + 13.):</b>	<b>325,12 = 16,26 %</b>	<b>387,22 = 19,36 %</b>
<b>Totale Steuerlast des Versicherungsschutzes im Wert von 1000,00 mit Verkehrssteuern (USt + VersSt)<sup>9</sup>:</b>	<b>734,26 = 36,72 %</b>	<b>886,01 = 44,30 %</b>

Es zeigt sich, dass allein durch die Hinzunahme einer weiteren, zusätzliche Versicherungskosten verursachenden Produktionsstufe (z.B. durch Outsourcing) ein Kosten- und folglich auch Wettbewerbsnachteil entsteht. Dieser verschärft sich, wie man erkennen kann, durch eine Erhöhung der Versicherungsteuer von 16 auf 19 Prozent zusätzlich. Je nachdem, wo diese Wettbewerbsnachteile auftreten, entstehen dadurch Wettbewerbsverzerrungen innerhalb oder zwischen Branchen.<sup>10</sup> Vom Ausmaß der Substitutionseffekte und ihrer Transmission auf andere Märkte hängt dann ab, inwieweit ein solcher, wie hier am Beispiel der Versicherungsteuer beschriebener Mehrfachbesteuerungseffekt zu einer Störung effizienter Produktionsstrukturen innerhalb der gesamten Volkswirtschaft führt. Hinzu kommt, dass die mit der Zahl der Produktionsstufen steigende Steuerlast aus der Versicherungsteuer die volkswirtschaftliche effizienz- und wohlfahrtssteigernde Arbeitsteilung tendenziell diskriminiert. Ähnliche Wettbewerbsverzerrungen im Zusammenhang mit der Versicherungsteuer resultieren z.B. innerhalb von Branchen mit verschiedenen Versicherungsintensitäten der Produktion, international bei gleichen Versicherungsintensitäten aber unterschiedlichen VersSt-Sätzen sowie zwischen großen und mittleren bzw. kleinen Unternehmen mit unterschiedlichen Ausweichreaktionen wie Einkauf des Versicherungsschutzes im Ausland oder versicherungsfremden Absicherungsformen (z.B. Eigenversicherung/Captives). Das Postulat der Neutralität und insbesondere der Wettbewerbsneutralität ist im Falle der Versicherungsteuer demnach nicht erfüllt.

Inwieweit die Versicherungsteuer tatsächlich auch auf die Versicherungsnehmer (Private und Unternehmen) überwältzt werden kann, ist eine Frage der steuerlichen Inzi-

<sup>9</sup> Das Beispiel zeigt, dass sowohl USt auf VersSt als auch VersSt auf USt erhoben wird

<sup>10</sup> Vgl. CEA (2002).

denz. Es kann aufgrund der wettbewerblichen Verfassung der Versicherungsmärkte jedoch davon ausgegangen werden, dass Steuererhöhungen wenigstens zum Teil an die Versicherungsnehmer überwältzt werden und der Preis für Versicherungsschutz steigt. Dies aber führt zu Ausweichverhalten seitens der Versicherungsnehmer und in der Folge zu negativen Nachfragereaktionen, etwa durch Versicherungen bei ausländischen Versicherern oder alternative Instrumente der Risikoabdeckung bzw. -vermeidung.

Auf der Ebene der Versicherungsunternehmen kommt der in Box 1 dargestellte kostentreibende Effekt hinzu, der aus der fehlenden Möglichkeit des Vorsteuerabzugs für Sach- und Dienstleistungen, die der Versicherer erwirbt, resultiert: Da die Sachmittel der Versicherungsunternehmen selbst sowie der Schadensregulierungsaufwand (in den Sachversicherungszweigen) in der Regel mit Umsatzsteuer belastet sind, die der Versicherer nicht als Vorsteuer abziehen kann, geht diese Umsatzsteuerbelastung als direkter Kostenbestandteil mit in die Prämienkalkulation für Versicherungsverträge ein, wodurch die Prämien verteuert und – wie oben dargestellt (vgl. Box 1) – im weiteren Produktionsprozess nochmals mit Versicherungsteuer und Umsatzsteuer belastet werden. Auch hier erfolgt also eine Mehrfachbesteuerung und Kumulation der Steuerlast auf dem Produkt „Versicherungsschutz“. Die solchermaßen kumulativ wirkende Versicherungsteuer hat somit einen doppelten kostentreibenden Effekt. Kommen in dem aufgeführten Beispiel weitere Produktionsstufen, in denen Versicherungsschutz enthalten ist, hinzu, vervielfacht sich dieser Kumulationseffekt entsprechend, so dass die Steuerbelastung des Endprodukts um ein Vielfaches höher ist, als es bei einer (vorsteuerabzugsfähigen) Netto-Allphasen-Umsatzsteuer der Fall wäre.

Einer Gleichstellung beider Steuersätze steht weiterhin entgegen, dass lediglich jener Teil der Prämie, der als Verwaltungsaufwand des Versicherers veranschlagt werden kann, der Umsatzsteuer unterliegen dürfte, nicht jedoch derjenige Teil, der zur Entschädigung vom Schadensfall betroffener Versicherungsnehmer aufgewendet wird.<sup>11</sup> Deshalb stellt die Versicherungsteuer aus steuersystematischer Sicht eher eine Sondersteuer auf das spezielle Gut „Versicherungsschutz“ dar wie etwa die Schaumwein- oder Tabaksteuer, und insoweit ist eine finanzwissenschaftliche Begründung für die offenkundig steuerpolitisch gewollte Gleichstellung von Versicherungsteuer und Umsatzsteuer nicht gegeben.

Neben dem effektiv zu zahlenden Steuerbetrag besteht die insgesamt zu tragende „Steuerlast“ darüber hinaus aus einer sog. „**excess burden**“, die aus Verzerrungen vor-

mals effizienter Produktionsstrukturen und Konsumpläne resultiert (vgl. Box 2) und als zusätzlicher Wohlfahrtsverlust infolge einer Steuer entsteht. Induzierte Ausweich- und Anpassungsreaktionen, die gerade nicht durch den zu entrichtenden Steuerbetrag erfasst werden, sind aber als zusätzliche „Steuerlast“ zu berücksichtigen. Gemäß der „Theorie der optimalen Besteuerung“ sind für die Höhe einer Steuer die entsprechenden Nachfragereagibilitäten entscheidend. Demnach ist eine Steuer umgekehrt proportional zur Preiselastizität der Nachfrage des jeweiligen Gutes zu erheben: Güter mit einer geringen Nachfrageelastizität sind hoch und solche mit hoher Nachfrageelastizität niedrig zu besteuern, da auf diese Weise die „**excess burden**“ bei gegebenem Steueraufkommen minimiert wird.<sup>12</sup> Tabelle 2 deutet darauf hin, dass die Ausweich- und Anpassungsreaktionen von Wirtschaft und Verbrauchern im Fall der Versicherungsteuer signifikant sind und die tatsächliche „Steuerlast“ demzufolge deutlich höher als der zu zahlende Steuerbetrag anzusetzen ist (vgl. hierzu Abschnitt 3.2.1).

### 2.3.2 Meritorik

Im Zusammenhang mit der Versicherungsteuer stellt sich darüber hinaus die grundsätzliche Frage, um welche Art von Gut es sich bei dem Produkt „Versicherungsschutz“ handelt und ob es gerechtfertigt ist, Versicherungsschutz steuerpolitisch als ein „normales“ Gut zu behandeln und es – abgesehen von dem oben erläuterten Problem der Doppel- und Mehrfachbesteuerung bei fehlendem Vorsteuerabzug – äquivalent zur Umsatzsteuer mit einer Versicherungsteuer zu belegen. Konkret geht es darum, ob Versicherungsschutz – wie häufig argumentiert wird – ein **meritorisches Gut** darstellt, welches in seinem Nutzen vom potenziellen Versicherungsnehmer unterschätzt und infolge dessen aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht in optimaler Höhe nachgefragt wird. Dass es sich bei "Versicherungsschutz" in vielen Fällen um ein meritorisches Gut handeln dürfte, zeigt sich u.a. darin, dass bei vielen Versicherungsprodukten neben dem Versicherungsnehmer selbst auch Dritte geschützt werden (wie etwa Geschädigte bei einer Haftpflichtversicherung, Angehörige bei einer Todesfallabsicherung) und die sozialen Sicherungssysteme vor einer übermäßigen Inanspruchnahme aufgrund des Eintritts von versicherbaren Risiken bewahrt werden.<sup>13</sup> Besonders deutlich zeigt sich der meritorische Charakter der Versicherung bei den Pflichtversicherungen, beispielsweise

---

<sup>11</sup> Vgl. *Institut „Finanzen und Steuern“ e.V.* (1997), S. 17. Zur Entwicklung der hierfür relevanten (Brutto-) Schaden- und Kostenquoten siehe *BaFin* (2005), Tabelle 542.

<sup>12</sup> Vgl. *Varian, H. R.* (1994), S. 414 ff.

<sup>13</sup> Die Gefahr von „moral hazard“, d.h. von Anreizen zu reduzierten Sorgfaltsbemühungen seitens der Versicherten zur Schadensvermeidung ist bei entsprechender Tarifgestaltung als gering einzuschätzen und im Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Nutzen von Versicherungen zu akzeptieren.

der Kfz-Haftpflichtversicherung. Eine möglichst große Zahl an Versicherungsnehmern innerhalb einer jeweiligen Versichertengemeinschaft weist zudem positive Netzexternalitäten auf, da infolge gesteigener Möglichkeiten der Risikodiversifizierung die Versicherungsprämien für alle Versicherten sinken.

Aufgrund der genannten positiven Effekte von Versicherungsschutz sollte dieser als ein meritorisches Gut eher staatlich gefördert und unterstützt als durch steuerpolitische Maßnahmen zusätzlich erschwert und diskriminiert werden. Durch eine nicht vorsteuerabzugsfähige, kumulativ wirkende Versicherungsteuer wird jedoch Versicherungsschutz gegenüber umsatzsteuerpflichtigen Gütern und Dienstleistungen steuerlich diskriminiert. Der rein **fiskalische Zweck** der Versicherungsteuer zur Erzielung von Einnahmen steht dabei dem gewünschten **Lenkungseffekt** hin zu mehr Versicherungsschutz diametral gegenüber. Steuern können aus diesem Grund nur als Lenkungsinstrument für demeritorische, nicht aber für meritorische Güter fungieren. Die geplante Erhöhung der Versicherungsteuer auf 19 Prozent würde die Inkonsistenz dieser beiden steuerpolitischen Ziele noch weiter verstärken und dem fiskalischen Zweck den Vorrang vor den meritorischen Argumenten einräumen.

### 3 Ökonomische Wirkungsanalyse einer Erhöhung der Versicherungsteuer

#### 3.1 Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung von Versicherungen: Risikopräferenz, optimaler Versicherungsschutz und wirtschaftliche Aktivität

Nach gängiger Auffassung ist die „Versicherung [...] (ein) Allokationsmechanismus, der den Tausch von Zahlungsverprechen für verschiedene Zustände einer noch ungewissen Welt regelt [...]“<sup>14</sup>. Neben den einzelwirtschaftlichen, mikroökonomischen Implikationen von „Versicherungen“ existieren jedoch eine Reihe von makroökonomischen Effekten, die sich bei Aggregation der einzelwirtschaftlichen Entscheidungen für die gesamte Volkswirtschaft ergeben. Zu diesem Zweck wird anhand eines gesamtwirtschaftlichen Portfoliomodells erläutert, wie sich „Versicherungen“ auf die volkswirtschaftliche Vermögensbildung und die Entscheidung bzgl. der Vermögensverwendung auf Real- und Finanzaktiva auswirkt, und welches diesbezüglich die Effekte einer Versicherungsteuer bzw. ihrer Erhöhung sind.<sup>15</sup>

Neben dem wohlbekanntem Effekt der Risikodiversifizierung kommt in einem gesamtwirtschaftlichen Portfoliomodell ein „Versicherungseffekt“ zum Tragen. Die grundsätzliche Möglichkeit, sich preisgünstig gegen wirtschaftliche Risiken zu versichern, sowie die Effizienz und Funktionsfähigkeit der Versicherungsmärkte im allgemeinen hat Einfluss auf die einzelwirtschaftliche Risikoallokation, d.h. auf die Entscheidungen von Haushalten und Unternehmen, mit wirtschaftlicher Aktivität verbundene Risiken einzugehen oder zu unterlassen. Insoweit beeinflusst die Höhe des gesamtwirtschaftlichen Versicherungsschutzes auch die aggregierte gesamtwirtschaftliche Risikopräferenz bzw. die Wagnisbereitschaft einer Volkswirtschaft insgesamt mit den entsprechenden Konsequenzen für Investitionen, Innovationen und Wirtschaftswachstum (vgl. Abschnitt 3.2.4). Die ordnungspolitische Ausgestaltung der Versicherungsmärkte bestimmt folglich neben anderen Faktoren die volkswirtschaftliche Vermögensbildung und -verwendung. Zwar kann sich eine (geschlossene) Volkswirtschaft als solche, in der zu jedem Zeitpunkt die Summe der Forderungen der Summe der Verbindlichkeiten entspricht und somit der aggregierte Finanzierungssaldo stets ausgeglichen ist, auf aggregierter Ebene nicht gegen Risiken versichern.<sup>16</sup> Dennoch lässt sich durch das Versicherungsprinzip, das eine weitgehende Diversifizierung individueller Risiken ermöglicht und das verbleibende Restrisiko in bestmöglicher Form innerhalb der Versi-

---

<sup>14</sup> Sinn, H.-W. (1988), S. 2.

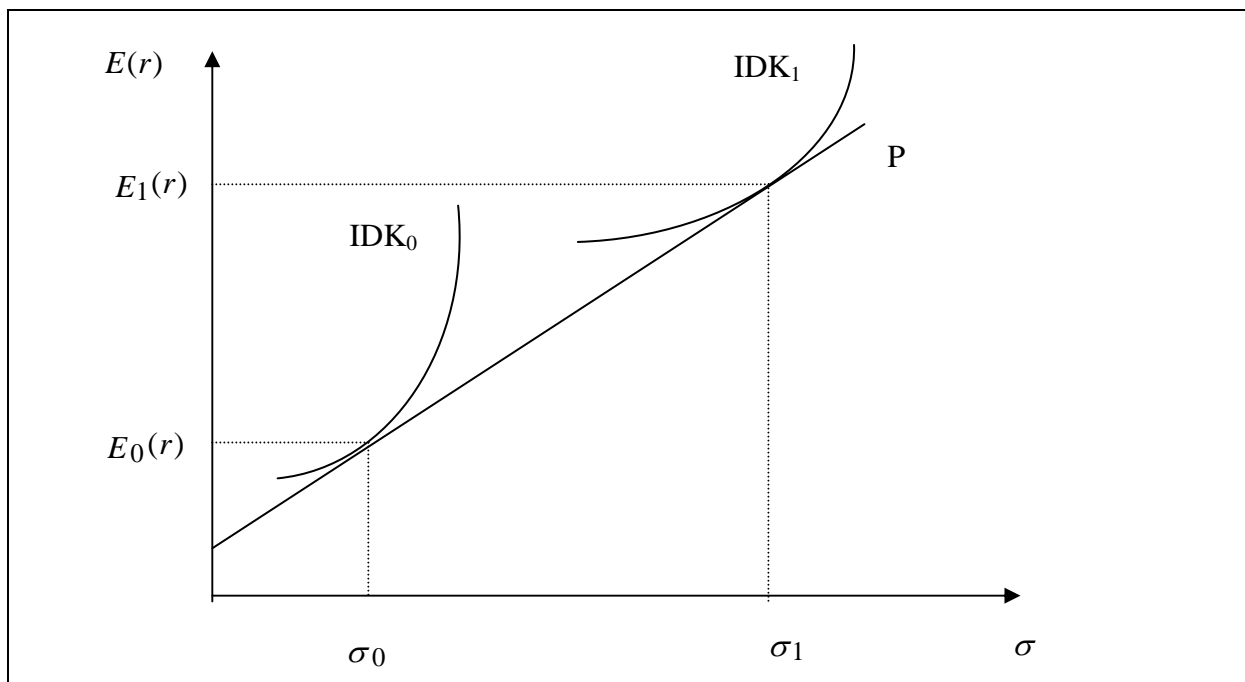
<sup>15</sup> Die Portfolio-Theorie geht auf Markowitz, H.M. (1952) zurück. Für eine lehrbuchhafte Darstellung siehe z.B. Jarchow, H.-J. (1998), S. 56 ff. und S. 358 ff.

<sup>16</sup> Das aggregierte Schadensrisiko bzw. die mögliche Schadenssumme innerhalb einer Volkswirtschaft verringert sich nicht durch die Möglichkeit sich zu versichern. Nur die Risikopräferenz kann sich durch die Möglichkeit, sich zu versichern, ändern.

cherungswirtschaft und einer zu definierenden Versichertengemeinschaft verteilt, die allgemeine Risikopräferenz einer Volkswirtschaft erhöhen.<sup>17</sup> Art und Umfang der wirtschaftlichen Aktivität in einer Volkswirtschaft bestimmen sich *endogen* nach Maßgabe der gesamtwirtschaftlichen Risikopräferenz.

In Abbildung 1 ist grafisch dargestellt, wie sich die gesamtwirtschaftliche Risikopräferenz und mit ihr die resultierende Portfolioentscheidung durch die Möglichkeit, sich einzelwirtschaftlich gegen Risiken zu versichern, verändert.<sup>18</sup> Die aggregierte Risikopräferenz verschiebt sich, versicherungsinduziert, von eher risikoaversen Verhalten in Richtung auf Risikoneutralität. Es gilt nunmehr die „flachere“ Indifferenzkurve ( $IDK_1$ ) anstelle der „alten“ Indifferenzkurve ( $IDK_0$ ). Der Tangentialpunkt mit der Geraden der effizienten Portfolios P (Kapitalmarktklinie) verschiebt sich nach „oben“ und wie sich zeigt, erhöht sich die erwartete Rendite des gesamtwirtschaftlichen Portfolios von  $E_0(r)$  auf  $E_1(r)$ , während das Risiko von  $\sigma_0$  auf  $\sigma_1$  steigt. Durch einen höheren Versicherungsschutz steigt also die *endogene* Risikopräferenz und die Portfolioentscheidung verändert sich von einem risikoaversen hin zu einem risikoneutralen Anlageverhalten.

**Abbildung 1: Ein gesamtwirtschaftliches Portfoliomodell**



Auf aggregierter Ebene bewirkt die Verfügbarkeit von Versicherungsschutz, dass sich die Volkswirtschaft *mit* Versicherungsschutz auf einem höheren Wachstumspfad be-

<sup>17</sup> Vgl. Hirshleifer, J. / Riley, J.G. (1979), S. 1386 f.

<sup>18</sup> Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass eine Aggregation einzelwirtschaftlicher Indifferenzkurven zu einer gesamtwirtschaftlichen nur unter sehr restriktiven Annahmen möglich ist. Zur qualitativen Illustration der volkswirtschaftlichen Wirkun-



findet als *ohne*. Der resultierende Wachstumseffekt hängt jedoch nicht alleine von der Verfügbarkeit von Versicherungsschutz, sondern auch von der Effizienz und Funktionsfähigkeit der Versicherungsmärkte ab, die sich u.a. in den Preisen für Versicherungsprodukte widerspiegelt. Die Argumentation gilt in gleicher Weise in umgekehrter Richtung: Sinkt z.B. infolge einer *exogenen* Erhöhung der Versicherungsteuer der gesamtwirtschaftliche Versicherungsschutz, dann agieren die Wirtschaftssubjekte, hier vor allem der Unternehmenssektor, risikoaverser, und es werden niedrigere (erwartete) Renditen realisiert. Für die „Modellökonomie“ bedeutet dies auf aggregierter Ebene, dass diese geringere Wachstumsraten aufweist und auf einen niedrigeren *endogenen* Wachstumspfad fällt (vgl. hierzu v.a. die Erläuterungen in Abschnitt 3.2.4).<sup>19</sup>

### **3.2 Ökonomische Auswirkungen einer Erhöhung der Versicherungsteuer**

#### **3.2.1 Ausweich- und Anpassungsreaktionen der Wirtschaft und der Verbraucher**

Veränderungen von Rahmenbedingungen, Einkommen und Preisen führen zu Ausweich- und Anpassungsreaktionen bei Wirtschaft und Verbrauchern. Dies gilt in gleicher Weise für den Fall einer Erhöhung der Versicherungsteuer.<sup>20</sup> Bei einer Verteuerung von Versicherungsschutz wird zur Verringerung der individuellen Versicherungskosten zunehmend auf Versicherungsschutz verzichtet und auf alternative Mechanismen zur Risikoabsicherung bzw. Schadensvermeidung zurückgegriffen.<sup>21</sup> Dies führt jedoch zu einer Erhöhung der Transaktionskosten von Wirtschaft und Verbrauchern – vor allem in Form von Risikoabsicherungskosten – und der Kosten für „Schadensverhütungsgüter – das sind z.B. Einbau von Sprinkleranlagen, zusätzliches Wachpersonal etc. –, die eine zusätzliche Belastung über die eigentliche Steuererhöhung hinaus darstellen. Dieser Zusammenhang kann wie folgt veranschaulicht werden:

---

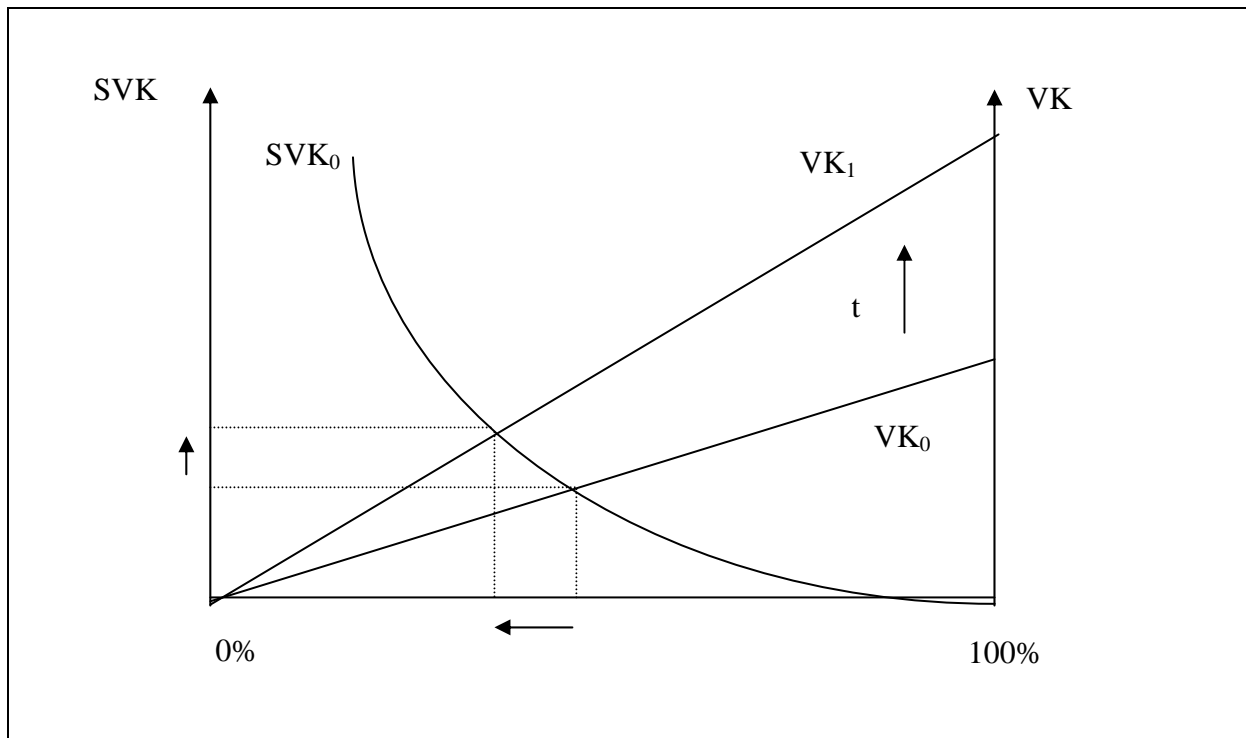
gen von Versicherungsschutz sei aber von den damit verbundenen methodischen Problemen abstrahiert, ohne dass dadurch das zugrunde liegende Argument seine Allgemeingültigkeit verliert.

<sup>19</sup> Für eine ausführlichere Diskussion der volkswirtschaftlichen Funktionen und Nutzen von Versicherungen siehe *Sinn, H.-W.* (1988), S. 12 ff.

<sup>20</sup> Für eine analytische Darstellung bzw. für eine formale Begründung des Rückgangs von Versicherungsschutz infolge der Verteuerung von Versicherungsschutz im Rahmen eines allgemeinen Nachfragemodells vgl. z.B. *Institut „Finanzen und Steuern“ e.V.* (1997), S. 56 ff.

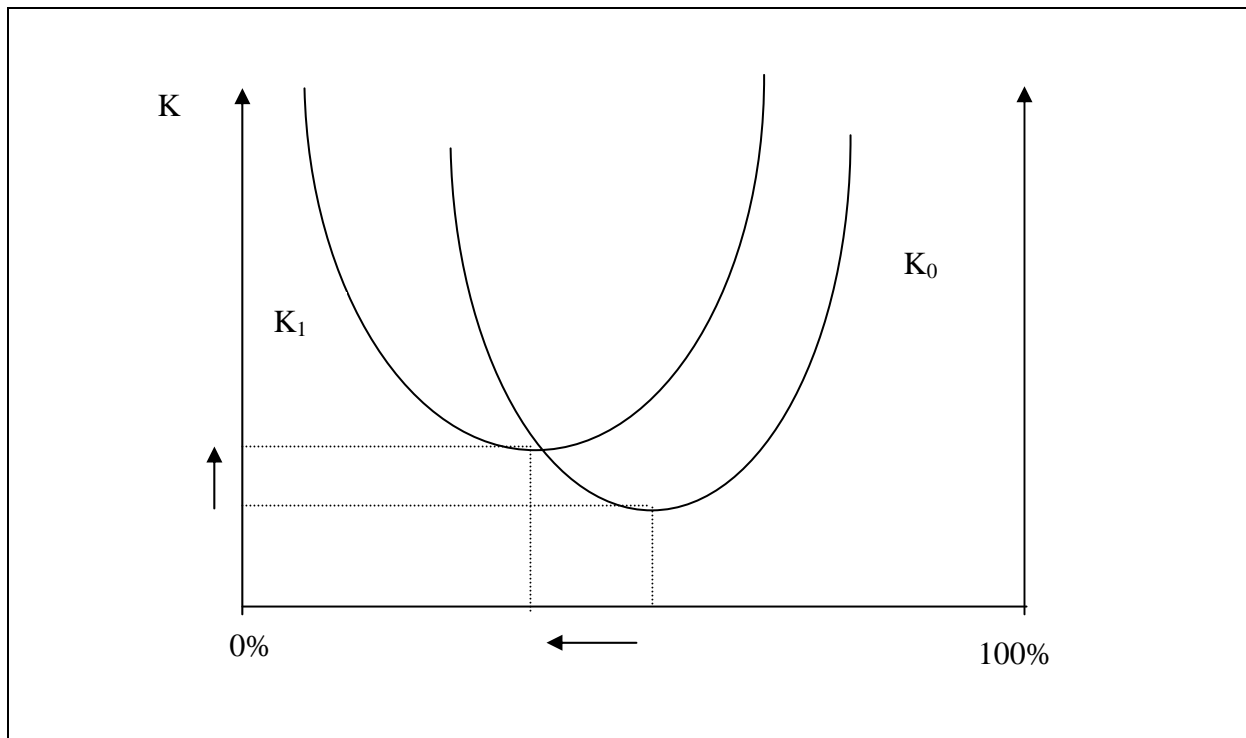
<sup>21</sup> Vgl. hierzu die grundlegende Darstellung von *Ehrlich, I. / Becker, G.S.* (1972).

**Abbildung 2: Ausweichreaktionen von Wirtschaft und Verbrauchern**



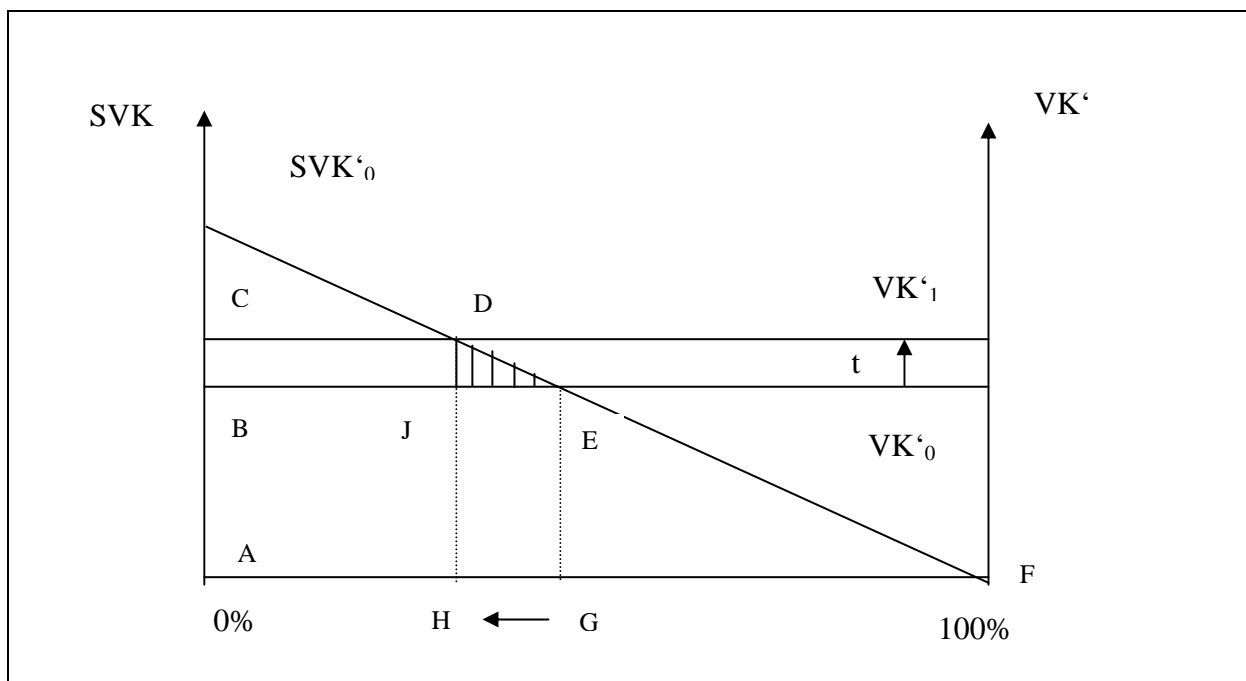
In Abbildung 2 ist auf der Abszisse die Höhe des Versicherungsschutzes abgetragen, auf der Ordinate (links) die Schadensvermeidungskosten (SVK) und (rechts) die gesamten Versicherungskosten (VK). Für die Zunahme des Versicherungsschutzes sei ein linearer, für die Schadensvermeidungskosten ein progressiver Kostenverlauf angenommen. Die Gesamtkosten, bestehend aus den Versicherungs- und den Schadensvermeidungskosten, ergeben sich durch deren vertikale Addition. Der optimale Versicherungsschutz befindet sich dort, wo die Gesamtkosten ihr Minimum aufweisen. Bei einer Erhöhung der Versicherungssteuer steigen die Versicherungskosten (von  $VK_0$  auf  $VK_1$ ), und es kommt in der Folge zu einem Rückgang des Versicherungsschutzes und zu einer Erhöhung der Schadensvermeidungskosten. Das Minimum der Gesamtkosten (K) verschiebt sich nach links, zugleich steigen die Gesamtkosten (vgl. Abbildung 3).

**Abbildung 3: Gesamtkosten und optimaler Versicherungsschutz**



Eine Betrachtung der jeweiligen Grenzgrößen verdeutlicht das zugrunde liegende Optimierungskalkül bzw. die entsprechende Entscheidungsregel. Zugleich können anhand der nachfolgenden Abbildung 4 die Wohlfahrtseffekte einer Erhöhung der Versicherungsteuer verdeutlicht werden:

**Abbildung 4: Wohlfahrtseffekte einer Erhöhung der Versicherungsteuer**



Der optimale Versicherungsschutz ist erreicht, wenn die Grenzkosten des Versicherungsschutzes den Grenzkosten der Schadensvermeidung entsprechen. Die gesamten

Kosten vor Erhebung (bzw. Erhöhung) der Versicherungsteuer betragen ABEF. Nach Einführung (bzw. Erhöhung) einer Versicherungsteuer in Höhe von  $t$  erhöhen sich die Grenzkosten des Versicherungsschutzes, weshalb dieser durch die Versicherungsnehmer reduziert wird; dadurch erhöhen sich die Grenzvermeidungskosten. Die gesamten Kosten betragen nunmehr ACDF. Abzüglich der Steuereinnahmen in Höhe der Fläche BCDJ entsteht eine „excess burden“ in Höhe der Fläche DEJ, die als gesamtwirtschaftlicher „Wohlfahrtsverlust“ für die Volkswirtschaft zu tragen ist. Damit ist analytisch gezeigt, dass eine Erhöhung der Versicherungsteuer die gesamte Wirtschaft über die reine Steuerhöhe hinaus belastet und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ineffizient ist.

Die in dem voran stehenden Modell verwendeten Handlungsoptionen zur Risikoabdeckung „Versicherung“ und „Schadensvermeidung“ stellen keine vollständigen Substitute dar. Tatsächlich ist es auch möglich, dass Risiken unversichert bleiben, Versicherungsschutz im Ausland bezogen wird oder versicherungsteuerfreie Lösungen gesucht werden, die im allgemeinen aber zu einer Unter- oder gar Nichtversicherung von Risiken führen und somit negative volkswirtschaftliche Auswirkungen durch steigende Transaktionskosten und sinkende Risikopräferenz haben.<sup>22</sup>

Was die empirische Evidenz zu den Ausweichreaktionen der Wirtschaft und Verbraucher betrifft, so ist diese bislang wenig untersucht worden. Die privaten Ausgaben für Versicherungsschutz betragen im Jahr 2003 etwa 3,3 Prozent der Haushaltsnettoeinkommen und der Anteil der Versicherungsausgaben der Unternehmen an der Nettowertschöpfung zu Faktorkosten etwa 1,5 Prozent.<sup>23</sup> Einkommens- und Vermögensreaktionen dürften somit gegenüber der Preiselastizität der Versicherungsnachfrage eine eher untergeordnete Rolle spielen. In einer Untersuchung der „Schweizer Rück“ wird die Preiselastizität der Nachfrage nach Versicherungen in Abhängigkeit der konjunkturellen Situation geschätzt. In Phasen einer Rezession mit Aussicht auf konjunkturelle Erholung, wie derzeit in Deutschland existent, beträgt sie der Studie zufolge zwischen  $-0,5$  bis  $-1,3$  Prozent<sup>24</sup>, was im Vergleich zu anderen Gütern als beträchtlich angesehen werden kann.

---

<sup>22</sup> An dieser Stelle nicht näher ausgeführt, aber zumindest erwähnt, sei das Problem der „adversen Selektion“. Erhöhen sich die Kosten von Versicherungen, so verbleiben überwiegend die „schlechten Risiken“ am Markt und die „guten Risiken“ werden verdrängt, weshalb es infolge veränderter Risiko- und Prämienkalkulation zu einer erneuten Verteuerung der Prämien kommen kann. Die Höhe der Versicherungsprämie stellt somit nur bedingt ein geeignetes Instrument der Risikoauswahl dar; im Extremfall kann der geschilderte Vorgang zu Marktversagen führen, so dass kein privater Versicherungsmarkt existiert, vgl. hierzu Akerlof, G.A. (1970) sowie Stiglitz, J.E./Weiss, A. (1981).

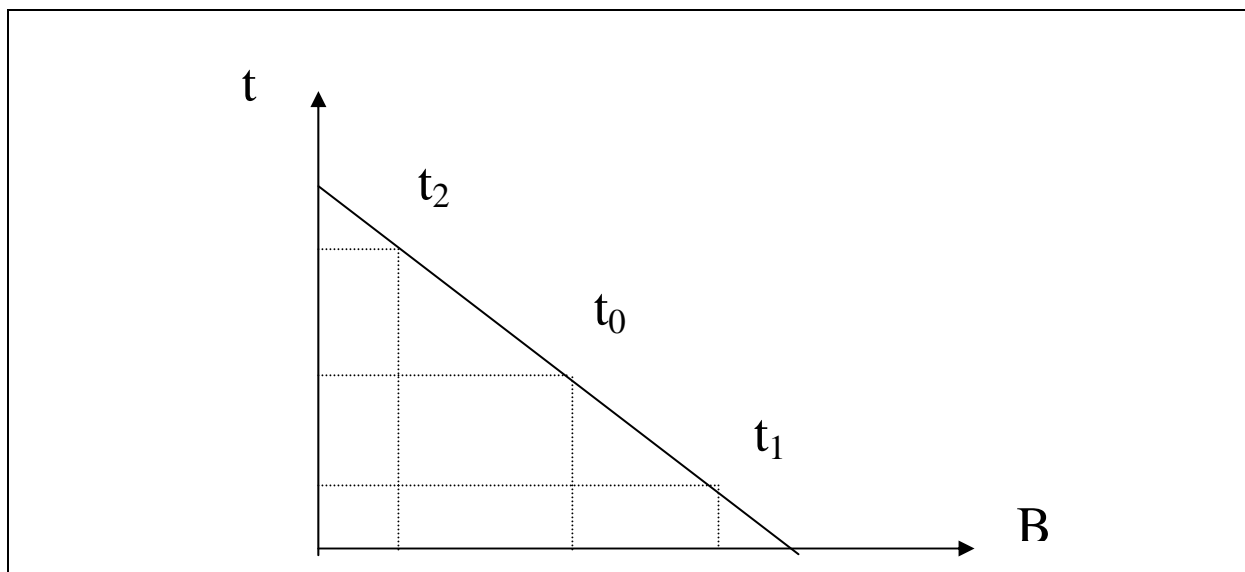
<sup>23</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2005), Fachserie 4 / Reihe 4.3 sowie Fachserie 15, Heft 4.

<sup>24</sup> Siehe Sigma (Schweizer Rück) (1993), S. 23.

### 3.2.2 Steueraufkommen und öffentliche Haushalte

Wie in Abschnitt 3.2.1 gezeigt worden ist, führt eine Erhöhung der Versicherungsteuer dazu, dass die Wirtschaft und die Verbraucher versuchen, dieser auszuweichen, indem sie das Gut „Versicherungsschutz“ substituieren und folglich weniger davon nachfragen, sofern es sich nicht um „Zwangsversicherungen“ handelt. Dies hat zur Folge, dass sich zwar der Steuersatz erhöht, aber gleichzeitig die Steuerbasis verringert hat, und deshalb die Veränderung des Steueraufkommens *a priori* unbestimmt ist, d.h. höher, aber auch geringer als vor der Anhebung des Steuersatzes sein kann. Dieser Zusammenhang ist als **LAFFER-Kurve** bekannt<sup>25</sup> und kann wie folgt dargestellt werden. Wie in Abbildung 5 zu erkennen, besteht infolge des (immer) negativen Substitutionseffekts zwischen dem Steuersatz  $t$  und der Steuerbasis  $B$  ein negativer Zusammenhang. Die Fläche unterhalb der Geraden, also das Produkt aus Steuersatz und Steuerbasis, gibt das Steueraufkommen wieder. Dieses ist an der Stelle maximal, an der die Elastizität der Steuerbasis in Bezug auf den Steuersatz  $-1$  ist, bzw. gilt:  $|\eta_{B,t}| = 1$ .

**Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Steuersatz und Steuerbasis**

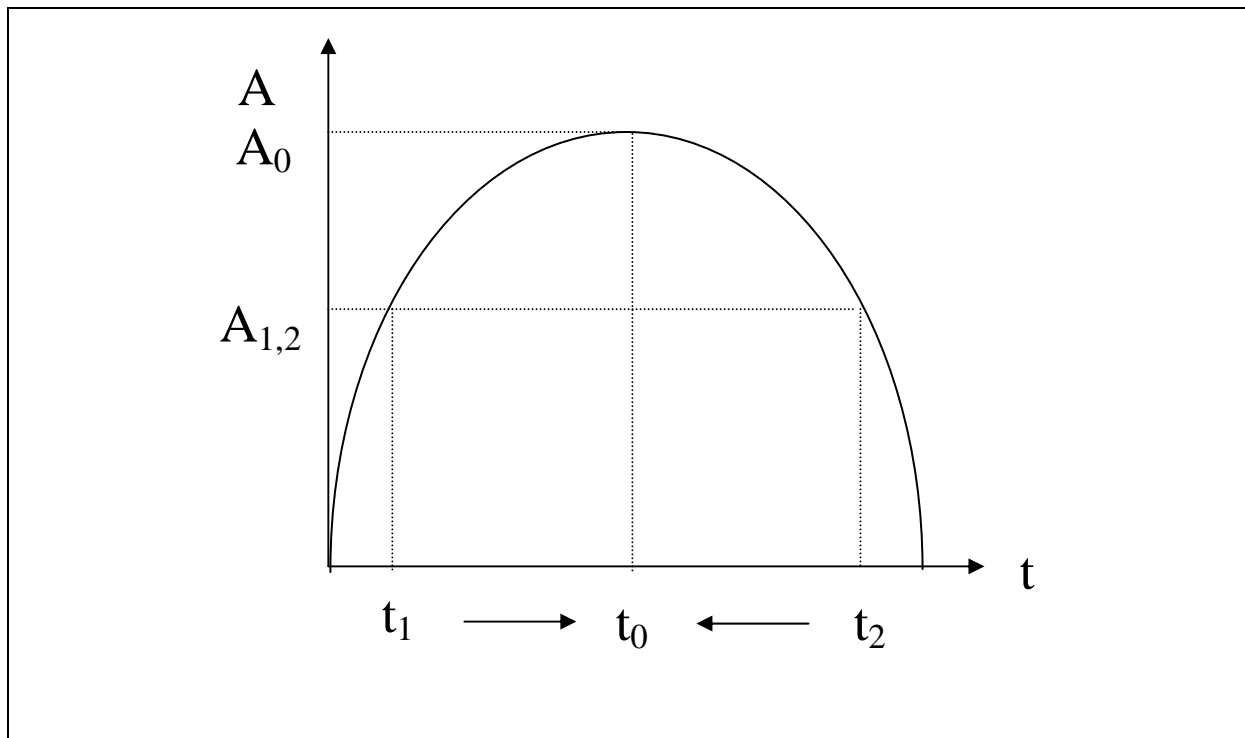


Das Steueraufkommen in Abhängigkeit des Steuersatzes ist in Abbildung 6 dargestellt:<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Vgl. z.B. Nowotny, E. (1996), S. 257 ff.

<sup>26</sup> Die Form der LAFFER-Kurve wird durch den Zusammenhang zwischen bzw. durch das Produkt aus Steuersatz und Steuerbasis bestimmt. Unterstellt man, wie in Abbildung 5, einen linearen Zusammenhang, erhält man eine Parabel, wie in Abbildung 6, nimmt man hingegen eine gleichseitige Hyperbel in Abbildung 5 an, so wäre das Steueraufkommen für alle Steuersätze konstant.

Abbildung 6: LAFFER-Kurve



Wie man erkennen kann, induziert der Steuersatz  $t_0$  das maximale Steueraufkommen  $A_0$ . Ausgehend von  $t_1$  führt eine Steuererhöhung zu einem steigenden, ab  $t_0$  jedoch zu einem sinkenden Steueraufkommen, da eine weitere Anhebung des Steuersatzes um einen Prozentpunkt einen Rückgang der Steuerbasis um mehr als einen Prozentpunkt bewirkt und folglich das Steueraufkommen sinkt. Befindet man sich nun in  $t_2$ , würde eine Steuererhöhung zu einem immer weiter sinkenden Steueraufkommen führen, eine Steuersenkung hingegen zu einem steigenden Aufkommen. Die Aufkommenselastizität ist also bis zum Steuersatz  $t_0$  positiv, danach negativ.

Eine weitere steuerliche Belastung von Versicherungsprodukten könnte mittelfristig für die öffentlichen Kassen – verursacht durch die dargestellten Ausweich- und Nachfragereaktionen der Versicherungsnehmer – eine Erosion der Steuerbasis und damit – entgegen der fiskalischen und finanzpolitischen Absicht – einen nachhaltigen Rückgang der Einnahmen aus der Versicherungsteuer bedingen, der von den kurzfristig, nur aufgrund von Anpassungsverzögerungen realisierten Mehreinnahmen direkt nach der VersSt-Anhebung u.U. längerfristig nicht kompensiert werden kann, wie an der LAFFER-Kurve in Abbildung 3 gezeigt. Somit würde die Maßnahme auch unter der Zielsetzung einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte kontraproduktiv wirken. Es stellt sich daher die Frage, an welcher Stelle der LAFFER-Kurve, bezogen auf die Versicherungsteuer, sich die deutsche Volkswirtschaft derzeit befindet. Davon hängt ab, ob eine Erhöhung der Versicherungsteuer zu einem Mehraufkommen oder aber infolge der gezeig-

ten negativen Nachfragereaktionen zu einem insgesamt geringeren Steueraufkommen führt. Da aufgrund der Kündigungsfristen von Versicherungsverträgen mit einem kurzfristig unelastischen Anpassungsverhalten (*time-lag* von ca. einem Jahr) zu rechnen ist, kann man, das Steueraufkommen betreffend, einen sog. „J-Kurven-Effekt“ unterstellen; d.h. kurzfristig steigt das Aufkommen infolge einer Steuererhöhung, mittel- und langfristig jedoch, nach vollständiger Anpassung von Wirtschaft und Verbrauchern, sinkt es. Es sei darauf hingewiesen, dass zur Beantwortung der oben gestellten Frage, an welcher Stelle der Laffer-Kurve sich die deutsche Volkswirtschaft befindet, beachtet werden muss, dass diese nicht zeit-invariant ist, sondern sich abhängig von der gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Situation einer Volkswirtschaft verändert und nach deren Maßgabe verschiebt. Ohne an dieser Stelle eine exakte Prognose über die Entwicklung des Steueraufkommens bei einer Erhöhung der Versicherungsteuer liefern zu wollen, ist bei Unsicherheit über den zukünftigen konjunkturellen Verlauf einer Volkswirtschaft, wie dies derzeit in Deutschland der Fall ist, mit einem ausgeprägten Attentismus zu rechnen, d.h. Wirtschaft und Verbraucher warten ab und verschieben ihre Investitions- und Konsumaktivitäten in die Zukunft. Bezogen auf die Versicherungsteuer würde dies bedeuten, dass eine Erhöhung eher dazu führen würde, Risiken vorerst nicht einzugehen, als diese über Versicherungen abzusichern. Vor diesem Hintergrund ist die bereits an anderer Stelle zitierte Untersuchung der „Schweizer Rück“ und die dort geschätzte Preiselastizität der Nachfrage nach Versicherungen aufzugreifen.<sup>27</sup> Demnach beträgt die Preiselastizität  $-0,5$  bis  $-1,3$ . Ist sie betragsmäßig kleiner als Eins, so nimmt das Steueraufkommen bei einer Steuererhöhung unterproportional zu, ist sie größer als Eins, verringert sich das Steueraufkommen sogar.

### 3.2.3 Versicherungsstandort Deutschland

Im europäischen Vergleich ist die in Deutschland geltende steuerliche Belastung von Versicherungsprämien bereits jetzt sehr hoch. Lediglich zwei EU-Staaten besteuern Versicherungsschutz noch höher, während in elf EU-Staaten keine Versicherungsteuer existiert. Somit sind die deutschen Versicherungsunternehmen aufgrund der hohen Versicherungsteuer mit einem Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Konkurrenten konfrontiert. Dies gilt seit der Liberalisierung der Versicherungsmärkte weltweit, insbesondere aber für den europäischen Versicherungsmarkt, da auf diesem aufgrund des einheitlichen Euro-Währungsraums vollkommene Preistransparenz herrscht und zugleich das Wechselkursrisiko entfällt. Diese an sich positive und aus ökonomischer

---

<sup>27</sup> Siehe *Sigma (Schweizer Rück)* (1993), S 23 f.

Sicht wünschenswerte Entwicklung bedingt jedoch andererseits und zugleich auch einen Wettbewerb der nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitiken, sofern eine Vereinheitlichung der EU-weiten Bestimmungen und des Ordnungsrahmens etwa im Rahmen einer Steuerharmonisierung (noch) nicht vollzogen ist. So kann derzeit der EU-weite Grundsatz der Besteuerung des versicherten Risikos nach dem Recht des jeweiligen Belegenheitsstaates in der Praxis die gewünschte steuerliche Wettbewerbsneutralität nicht herstellen, da die Durchsetzung deutscher Versicherungssteuer-Ansprüche bei ausländischen Versicherern derzeit faktisch nahezu unmöglich ist.

In Zeiten von unbeschränktem Internet- und Direktvertrieb von Versicherungsprodukten über die nationalen Landesgrenzen hinaus bedeutet ein steuerlich bedingter und als solcher nicht zu umgehender Wettbewerbsnachteil eine Schwächung der deutschen Versicherungswirtschaft auf dem europäischen Versicherungsmarkt und schließlich eine mögliche Gefährdung zumindest eines Teils der rund 705.000 Arbeitsplätze in der deutschen Versicherungswirtschaft.<sup>28</sup> Hiervon sind vor allem kleine und mittelständische Versicherungsunternehmen betroffen, da diese der steuerlichen Mehrbelastung gegenüber der Konkurrenz infolge nationaler oder sogar regionaler Gebundenheit nicht oder nur unzureichend ausweichen können. Gleiches gilt für Unternehmen als Versicherungsnehmer; große Unternehmen können sich über Niederlassungen im Ausland evtl. günstiger versichern, während kleineren Unternehmen diese Möglichkeit oft nicht offen steht.

Von einer Erhöhung der Versicherungssteuer ist jedoch nicht allein die deutsche Versicherungswirtschaft bzw. der deutsche Versicherungsstandort, dieser umfasst sowohl die Versicherer als auch die Versicherungsnehmer, sondern zugleich der Finanzstandort Deutschland in negativer Weise betroffen. So nehmen die Versicherungsunternehmen aus volkswirtschaftlicher Sicht auch die Funktion eines Finanzintermediärs wahr, d.h. sie treten am Kapitalmarkt als Anleger auf und betreiben dabei Risiko-, Fristen- und Losgrößentransformation zwischen Sparern und Investoren. Bei Abwanderung oder Verdrängung deutscher Versicherungsunternehmen wird der Finanzstandort Deutschland also gleich in doppelter Weise geschwächt.

### *3.2.4 Investitionstätigkeit, Innovationsfähigkeit und Wirtschaftswachstum*

Eine Erhöhung der Versicherungssteuer führt, wie unter 3.2.1 gezeigt, zu Ausweich- und Substitutionsreaktionen seitens der Wirtschaft und der Verbraucher. Neben den parti-

---

<sup>28</sup> Inklusiv Selbständiger Versicherungsaußendienst und Versicherungsmakler, siehe GDV (2005)



analytischen Implikationen einer solchen Erhöhung für den Versicherungsmarkt existieren jedoch eine Reihe von makroökonomischen Effekten, die sich bei Aggregation der einzelwirtschaftlichen Reaktionen für die gesamte Volkswirtschaft einstellen. In Abschnitt 3.1 wurde anhand eines gesamtwirtschaftlichen Portfoliomodells erläutert, wie sich eine Erhöhung der Versicherungssteuer auf die volkswirtschaftliche Vermögensbildung und die Entscheidung bzgl. der Vermögensverwendung auf Real- und Finanzaktiva auswirkt. Ökonomisch verbinden sich mit der in Abbildung 1 dargestellten Portfolioentscheidung eine Reihe konkreter einzelwirtschaftlicher, v.a. unternehmerischer Entscheidungen. Art und Umfang der wirtschaftlichen Aktivität und der Unternehmertätigkeit werden maßgeblich durch die Effizienz der Versicherungsmärkte und insoweit durch die Höhe des gesamtwirtschaftlichen Versicherungsschutzes beeinflusst. So steigt, wie sich zeigen lässt<sup>29</sup>, die Investitionstätigkeit, da einerseits „Unsicherheit“ bzw. „Risiko“ als investitionshemmender Faktor reduziert wird und andererseits die erwarteten Kapitalkosten bzw. das Kapitalrisiko von Investitionen sinken. Des Weiteren steigt die Innovationsbereitschaft, da unsichere bzw. risikobehaftete F&E-Investitionen und Großrisiken (wie etwa in der Grundlagenforschung) durch Versicherungen von einzelnen Unternehmen übernommen und eingegangen werden können. Aufgrund gesteigerter Investitionstätigkeit als auch höherer Innovationsbereitschaft steigen in der Folge Wachstum, Einkommen und Beschäftigung. Dies wiederum hat – in Ergänzung zu Abschnitt 3.2.2 – Auswirkungen auf das Steueraufkommen, da die Steuerbasis durch Wachstum und sozialversicherungs- und steuerpflichtige Einkommen und Beschäftigung vergrößert werden. Umgekehrt führt eine Erhöhung der Versicherungssteuer und die dadurch induzierten Ausweichreaktionen von Wirtschaft und Verbrauchern zu einem Rückgang des Versicherungsschutzes. Auf risikobehaftete Forschung, Innovationen und Investitionen wird bei mangelnder Absicherung zunehmend verzichtet und technischer Fortschritt, Wachstum und Wachstumsdynamik sowie die Schaffung neuer oder der Erhalt bestehender Arbeitsplätze behindert. Der negative Beschäftigungseffekt betrifft dabei nicht allein die Versicherungswirtschaft, sondern zugleich alle anderen Branchen, da sich für diese, sofern nicht auf alternative Versicherungsmöglichkeiten ausgewichen wird oder wirtschaftliche Aktivität sogar ganz unterbleibt, die Versicherungskosten erhöhen (vgl. Abschnitt 3.2.1) und infolge dessen Wettbewerbsnachteile einstellen. Gleiche oder ähnliche Effekte würden bei verstärkter Selbstversicherung von Unternehmen auftreten.

---

<sup>29</sup> Für eine formale (lehrbuchhafte) Darstellung der Investitionsentscheidung bzw. –kriterien vgl. z.B. *Blanchard, O.* (2003), S. 342 ff.

Ein weiteres Argument gegen die Erhöhung der Versicherungsteuer betrifft die Liquiditätspräferenz der Wirtschaftssubjekte. Sinkt der Versicherungsschutz, würde sich im Rahmen einzelwirtschaftlicher Portfolioentscheidungen die optimale Vermögensanlage zugunsten solcher Finanzaktiva verschieben, die kurzfristig liquidierbar sind und damit zur „Selbstversicherung“ geeignet sind. Dadurch ergäbe sich *ceteris paribus*, d.h. bei gegebener Geldmenge,<sup>30</sup> ein negativer Effekt auf die Verfügbarkeit längerfristiger Anlagemittel, möglicherweise verbunden mit einem Anstieg der Kapitalkosten für Investitionen, die im Extremfall sogar unterbleiben würden.

Die erhöhte Liquiditätspräferenz spiegelt zugleich die durch eine Senkung des Versicherungsschutzes gestiegenen Transaktionskosten und erhöhten kurzfristigen Zahlungsmittelbedarf der Wirtschaftssubjekte wider. Neben der endogenen Wahl des Anlagerisikos existiert als zweite Anpassungsreaktion an die gestiegenen Versicherungskosten ein erhöhter Ressourceneinsatz zur Vermeidung von Risiken, mit der Folge einer insgesamt niedrigeren wirtschaftlichen Aktivität (vgl. Abschnitt 3.2.1).

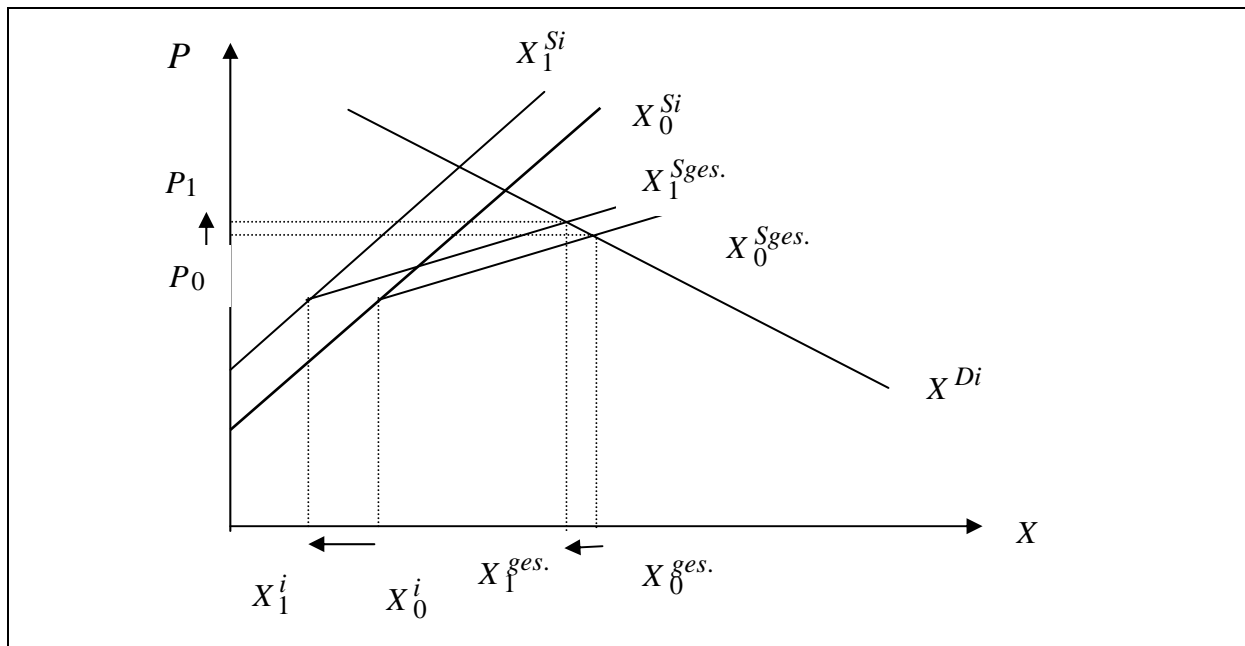
### ***3.3 Zusammenfassung der qualitativen Effekte***

Die Ergebnisse der vorangegangenen Analyse sollen hier noch einmal kurz zusammengefasst werden. In der folgenden Abbildung sind dabei die wesentlichen Wirkungen einer Erhöhung der Versicherungsteuer auf Wirtschaft und Verbraucher dargestellt:

---

<sup>30</sup> Zu dieser hier zu treffenden Annahme vgl. die Ausführungen von Sinn, H.-W. (1988), S. 3 ff.

Abbildung 7: Effekte einer Steuererhöhung auf dem inländischen Versicherungsmarkt



Sei  $X$  die „Menge“ an Versicherungen,  $P$  der „Preis“,  $X^{Di}$  die inländische Versicherungsnachfrage,  $X_0^{Si}$  das inländische Angebot an Versicherungen und  $X_0^{Sges.}$  das gesamte Versicherungsangebot, d.h. zuzüglich des ausländischen Versicherungsangebots. Vor der Steuererhöhung beträgt im Marktgleichgewicht die „Menge“ an Versicherungen  $X_0^{ges.}$  und der „Preis“  $P_0$ .  $X_0^i$  ist dabei die inländisch bereitgestellte „Menge“ an Versicherungen,  $X_0^{ges.} - X_0^i$  die aus dem Ausland importierte „Menge“. Nach einer Steuererhöhung steigt der Preis für inländische Versicherungen. Die gesamte „Menge“ an Versicherungen sinkt auf  $X_1^{ges.}$  und der Preis steigt auf  $P_1$ . Gleichzeitig geht die von inländischen Versicherungen bereitgestellte „Menge“ auf  $X_1^i$  zurück, d.h. die inländischen Versicherungen werden von den ausländischen Konkurrenten verdrängt. Zusammenfassend können somit folgende Effekte auf dem inländischen Versicherungsmarkt infolge einer Erhöhung der Versicherungsteuer festgestellt werden:

1. Der Preis für Versicherungen steigt.
2. Der Umfang an Versicherungsschutz geht zurück.
3. Das inländische Angebot an Versicherungen wird durch vermehrten Import von Versicherungsleistungen aus dem Ausland verdrängt.
4. Das Steueraufkommen bleibt infolge des Rückgangs an inländischen Versicherungen unbestimmt.

### 3.4 Zur Quantifizierung der Effekte

Die theoretische Analyse hat gezeigt, dass eine Erhöhung der Versicherungsteuer negative volkswirtschaftliche Effekte auf Wirtschaft und Verbraucher und eine zumindest unbestimmte fiskalische Wirkung in Bezug auf das Steueraufkommen hat. Eine Quantifizierung der zunächst nur qualitativ abgeleiteten Effekte weist jedoch einige grundsätzliche methodische Probleme auf. So erfolgt die Transmission einer Steuererhöhung auf die entsprechenden Größen über vielfältige Kanäle, die komplex und interdependent sind, unterschiedliche „Wirkungslags“ aufweisen und insoweit nur schwer zu identifizieren und zu quantifizieren sind. Aus diesem Grund soll hier ausschließlich untersucht werden, wie und in welchem Umfang das Bruttobeitragsaufkommen und das Steueraufkommen auf Erhöhungen der Versicherungsteuer reagieren.

In den Regressionsansatz zur Erklärung der Veränderungsrate des Bruttobeitragsaufkommens (BBA) gehen die Wachstumsrate der Anlageinvestitionen (INV) als Vermögensgröße bzw. Proxy-Größe für die „risk aversion“, der Zinssatz bzw. die Umlaufrendite (ZINS) als Opportunitätskostenvariable und der Versicherungsteuersatz (VST) ein. Für die Jahre 1991 bis 2003 ergibt sich folgende Schätzung:<sup>31</sup>

$$\hat{BBA}_t = 0,32 - 0,34 \hat{INV}_t - 0,02 ZINS_{t-1} - 0,01 VST_{t-1}$$

(3,89\*\*)    (4,39\*\*)            (2,25\*)            (4,39\*\*)

(RS 1)

$R^2 = 0,88; R^2_{adj.} = 0,85$

Wie man sieht, führt eine höhere Wachstumsrate der Anlageinvestitionen zu einem sinkenden

Bruttobeitragsaufkommen bei den Versicherungen. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die „risk aversion“ mit zunehmendem Vermögen abnimmt und folglich weniger Versicherungen nachgefragt werden. Der Zinssatz, um eine Periode verzögert, weist – gemäß der theoretischen Vorüberlegung als Opportunitätskostenvariable – ebenfalls ein negatives Vorzeichen auf. Gleiches gilt für den Versicherungsteuersatz, der in vergleichbarer Größenordnung wie der Zins einen negativen Einfluss auf das Bruttobeitragswachstum hat. Eine Erhöhung der Versicherungsteuer um – wie geplant – drei Prozentpunkte würde demnach im darauf folgenden Jahr zu einer Senkung der Wachstumsrate des Bruttobeitragsvolumens um ebenfalls drei Prozentpunkte führen. Wie

<sup>31</sup> t-Werte in Klammern, wobei \* „signifikant auf dem 5%-Niveau“ und \*\* „signifikant auf dem 1%-Niveau“ bedeutet.

das Regressionsergebnis zeigt, bewirkt eine Anhebung des Steuersatzes aufgrund von Ausweichreaktionen von Wirtschaft und Verbrauchern eine Verminderung der Steuerbasis, so dass die Steuererhöhung also nicht in vollem Umfang einnahmewirksam wird. In einer zweiten Regression – als Test auf Robustheit des Ergebnisses – wird die Wachstumsrate des Steueraufkommens (VSA) als abhängige Variable verwendet. Die erklärenden Variablen sind wiederum die Veränderungsrate der Anlageinvestitionen (INV) sowie der Zinssatz (ZINS) und Versicherungsteuersatz (VST) derselben Periode als auch um eine Periode verzögert ein. Für den gleichen Zeitraum von 1991 bis 2003 erhält man folgendes Regressionsergebnis:

$$\hat{S\hat{T}A}_t = 0,35 - 0,42 \hat{I\hat{N}V}_T - 0,01 ZINS_{t-1} + 0,05 VST_t - 0,07 VST_{t-1}$$

(2,60\*)
(3,71\*\*)
(0,93)
(6,62\*\*)
(10,82\*\*)

(RS 2)

$R^2 = 0,97; R^2_{adj.} = 0,96$

Wie man sieht, führen *ceteris paribus* ein wachsendes Anlagevermögen, wiederum als Maß für die „risk aversion“ interpretiert, signifikant und ein höherer Zinssatz, hier als Opportunitätskostenvariable verwendet, allerdings insignifikant zu einem niedrigeren Steueraufkommen. Des weiteren hat ein höherer Steuersatz in derselben Periode noch einen signifikant positiven Einfluss auf das Steueraufkommen, während in der Folgeperiode ein signifikant negativer Effekt auf das Steueraufkommen besteht, der den anfänglich positiven Effekt sogar leicht überkompensiert. Verzögerte Anpassungsreaktionen aufgrund von Kündigungsfristen bei Versicherungsverträgen etc. führen erst ab dem zweiten Jahr nach Erhöhung der Steuer zu einer Erosion der Steuerbasis und damit zu einem sinkenden Gesamtsteueraufkommen.<sup>32</sup> Eine Erhöhung der Versicherungsteuer um drei Prozentpunkte hat demnach im ersten Jahr noch einen Anstieg des Steueraufkommens von 15 Prozent zur Folge, ab dem zweiten Jahr jedoch einen Rückgang von 21 Prozent. Bezogen auf das Steueraufkommen von 8,87 Mrd. Euro im Jahr 2003 bedeutet dies eine Zunahme von 1,33 Mrd. Euro im ersten Jahr nach Anhebung der Steuer. Bei einem Beitragsvolumen von ca. 55,4 Mrd. Euro müsste eine Anhebung der Versicherungsteuer von 16 auf 19 Prozent *ceteris paribus* jedoch eigentlich Mehreinnahmen im Umfang von ca. 1,66 Mrd. Euro induzieren. Dies bedeutet, dass bereits in

der Ankündigungsphase steuerliche Mehrbelastungen antizipiert werden und Ausweichreaktionen schon vor der tatsächlichen Umsetzung der geplanten Maßnahme stattfinden.

Ab dem zweiten Jahr sind dann aufgrund der Ausweichreaktionen und der damit einhergehenden Verminderung der Steuerbasis sogar **Mindereinnahmen von jährlich ca. 530 Mio. Euro** bezogen auf das Basisjahr 2003 zu erwarten. Der Nettoeffekt einer Steuererhöhung in Bezug auf das Steueraufkommen ist somit schon nach zwei Jahren negativ.<sup>33</sup>

Als vergleichbares Szenario mit ähnlicher empirischer Evidenz lässt sich die Erhöhung der Versicherungsteuer um drei Prozentpunkte von zwölf auf 15 Prozent zum 01.01.1995 heranziehen (siehe Tabelle 1). Eine Erhöhung der Versicherungsteuer um 25 Prozent führte im selben Jahr zu einer (wegen der vorweggenommenen Ausweichreaktionen) leicht unterproportionalen Erhöhung der Steuereinnahmen von 23,7 Prozent. Im darauf folgenden Jahr stiegen die Steuereinnahmen mit 1,7 Prozent weit unterhalb des jährlichen Durchschnitts von 7,2 Prozent, im zweiten Jahr nach der Steuererhöhung sanken diese sogar um 1,5 Prozent. Ein ähnliches Muster gilt für die Entwicklung der Steuereinnahmen im Zuge der Steuererhöhung zum 01.01.2002 (vgl. Tabelle 1). Beide Fälle korrespondieren mit den hier gefundenen Ergebnissen.

Die Quantifizierung der ökonomischen Effekte einer Erhöhung der Versicherungsteuer zeigt, dass gemäß den Ergebnissen der ersten Regressionsschätzung (RS 1) mit signifikanten Ausweichreaktionen von Wirtschaft und Verbrauchern zu rechnen ist. Die Ergebnisse der zweiten Regressionsschätzung (RS 2) legen zudem nahe, dass sich die „Steuer- und Fiskalpolitik“ im Fall der Versicherungsteuer auf dem „rechten Ast“ der LAFFER-Kurve befindet (vgl. Abbildung 6), der das Steueraufkommen maximierende Steuersatz also bereits überschritten ist und weitere Erhöhungen – entgegen dem fiskalischen Motiv – vielmehr zu einer Verminderung der Steuereinnahmen führen. Die hier noch nicht berücksichtigten, aber zusätzlich entstehenden Umstellungs- und Verwaltungskosten sowie die zunehmenden Anpassungs- und Transaktionskosten seitens der Wirtschaft und der Verbraucher weisen über den negativen fiskalischen Effekt hinaus darauf hin, dass eine Erhöhung der Versicherungsteuer im Nettoeffekt steuerpolitisch als ineffizient zu qualifizieren ist.

---

<sup>32</sup> Folgende Zahlen zeigen den isolierten Effekt der Erhöhung der VersSt. und deren Folgen (wie Ausweichreaktionen, etc.). Selbstverständlich kann das trendmäßige Prämienwachstum (z.B. mehr zugelassene Kraftfahrzeuge mit Zwang zur Haftpflichtversicherung) diesen Effekt vermindern.

<sup>33</sup> Dieser Wert ergibt sich aus  $(0,05-0,07)*3*8,87=0,53$  (vgl. (RS 2)).

## 4 Fazit: Ökonomische Bewertung einer Erhöhung der Versicherungsteuer

Aus der vorherigen Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, die durch eine Erhöhung der Versicherungsteuer induziert werden, ergeben sich eine Reihe von Argumenten, die gegen eine solche Erhöhung sprechen. Vor allem die nachstehend aufgeführten Argumente seien an dieser Stelle genannt:

- Aufgrund der kumulativen Steuerbelastung durch die Versicherungsteuer ist die steuerpolitisch offenkundig gewollte Gleichstellung von Versicherungs- und Umsatzsteuer aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht begründbar. Zudem besteht ein unauflösbarer Widerspruch zwischen dem fiskalischen Zweck einerseits und dem negativen Lenkungseffekt der Versicherungsteuer andererseits. Eine Erhöhung der Versicherungsteuer würde in diesem Zusammenhang auf die **Dominanz rein fiskalischer Interessen ohne Rücksicht auf negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen** hinweisen.
- Eine Anhebung der Versicherungsteuer 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. Die höheren Kosten für die Unternehmen beeinträchtigen deren Wettbewerbsfähigkeit mit negativen Folgen für Wachstum und Beschäftigung.
- Aufgrund der Ausweichreaktionen kann es zu einer **Erosion der Steuerbasis** kommen (Laffer-Kurven-Effekt). Die Höhe des Steueraufkommens ist infolge dessen unbestimmt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass das Steueraufkommen bei einer Anhebung der Versicherungsteuer sogar sinkt.
- Durch eine Anhebung der Versicherungsteuer wird der **Versicherungs- und Finanzstandort Deutschland geschwächt**. **Steuerlich bedingte Wettbewerbsnachteile** führen zu Abwanderung großer und Verdrängung kleiner und mittelständischer Versicherungsunternehmen. Dies gilt insbesondere für den sich zunehmend öffnenden europäischen (Binnen-)Versicherungsmarkt.
- Volkswirtschaftlich führt eine durch die Erhöhung der Versicherungsteuer induzierte Verringerung des Versicherungsschutzes zu einem zunehmend risikoaversen Investitions- und Innovationsverhalten. Es ist damit zu rechnen, dass **unsichere und risikobehaftete Investitionen** in neue Technologien, Produkte und Märkte sowie in Forschung und Entwicklung **unterbleiben**. Dies hätte erneut negative Folgen für das Wirtschaftswachstum, die Wachstumsdynamik und die Beschäftigung.

Vor dem Hintergrund der in dem vorliegenden Gutachten angestellten Analyse und der daraus abgeleiteten Argumente ist eine Erhöhung der Versicherungsteuer einerseits aus fiskalischen und steuerpolitischen Gründen abzulehnen, zumindest aber als fragwürdig einzuschätzen. Andererseits ist diese Maßnahme aus wirtschaftspolitischer Sicht angesichts der derzeitigen konjunkturellen und wachstumspolitischen Lage Deutschlands nicht geboten. Die mit der Erhöhung der Versicherungsteuer als indirekte Steuer verbundenen Zusatzbelastungen nicht nur der Unternehmen in Deutschland, sondern aller Verbraucher und der Wirtschaft insgesamt würde zunehmen und in einem Umfeld grenzüberschreitender Märkte die Wettbewerbsfähigkeit und den Wirtschaftsstandort Deutschland zusätzlich gefährden.



## Literaturverzeichnis

*Akerlof, G.A.* (1970), The Markets for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, S. 488-500.

*BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)* (2005), Erstversicherungsunternehmen Statistik 2004, Frankfurt a.M.

*Blanchard, O.* (2003), *Macroeconomics*, 3. Auflage, International Edition.

*BMF (Bundesministerium der Finanzen)* (2006a),  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/  
lang\\_de/DE/Service/Downloads/Downloads\\_\\_4/25600\\_\\_13,templateId=raw,property  
=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Downloads__4/25600__13,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)

*BMF (Bundesministerium der Finanzen)* (2006b),  
[http://www.zoll.de/b0\\_zoll\\_und\\_steuern/b0\\_verbrauchsteuern/e0\\_tabak/index.html](http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/b0_verbrauchsteuern/e0_tabak/index.html)

*BMF (Bundesministerium der Finanzen)* (2006c),  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/  
cln\\_04/nn\\_3508/DE/Service/Lexikon\\_\\_A\\_\\_Z/V/003.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_04/nn_3508/DE/Service/Lexikon__A__Z/V/003.html)

*BMF (Bundesministerium der Finanzen)* (2006d),  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/  
cln\\_04/nn\\_3506/DE/Service/Lexikon\\_\\_A\\_\\_Z/U/001.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_04/nn_3506/DE/Service/Lexikon__A__Z/U/001.html) sowie Monatsbericht des  
BMF, verschiedene Jahrgänge.

*BMF (Bundesministerium der Finanzen)* (2006e),  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/  
lang\\_de/DE/Service/Downloads/Downloads\\_\\_4/25600\\_\\_13,templateId=raw,property  
=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Downloads__4/25600__13,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)

*CEA (Comité Européen des Assurances)* (2002), Insurance benefits and turnover taxation,  
6<sup>th</sup> Council Directive, Paris, 24.01.2002, <http://www.cea.assur.org>.

CEA (Comité Européen des Assurances) (2004), Indirect taxation on insurance contracts in Europe 2004, <http://www.cea.assur.org/cea/download/publ/article195.pdf>.

CEA (Comité Européen des Assurances) (2005), Jahresbericht 2004/2005, <http://www.cea.assur.org>

DasErste.de (2006), [http://www.daserste.de/plusminus/beitrag\\_archiv.asp?aid=154](http://www.daserste.de/plusminus/beitrag_archiv.asp?aid=154)

Ehrlich, I. / Becker G.S. (1972), Market Insurance, Self-Insurance and Self-Protection, *Journal of Political Economy*, S. 623-648.

Gambke, E. / Flick, H. (1966), *Versicherungsteuergesetz. Erläuterungsbuch*, 4. Auflage, Köln.

Hirshleifer, J. / Riley, J.G. (1979), Survey on Uncertainty and Information, *Journal of Economic Literature*, S. 1375-1421.

GDV (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft) (2005), *Jahrbuch 2005 Die deutsche Versicherungswirtschaft*, Berlin.

Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (Uelner, A.) (1997), *Versicherungsteuer als Standortproblem*, *IFSt-Schrift Nr. 352*, Bonn.

Jarchow, H.-J. (1998), *Theorie und Politik des Geldes 1*, 10. Auflage, Göttingen.

Knospe, J. (2004), *Versicherungsteuer sprudelt kräftig*, *Versicherungswirtschaft*, Heft 6/2004, S. 398.

Markowitz, H.M. (1952), Portfolio Selection, *The Journal of Finance*, Vol. 7, S. 77 ff.

Nowotny, E. (1996), *Der öffentliche Sektor*, 3. Auflage, Berlin.

Sigma („Schweizer Rück“) (1993), *Auswirkungen von Preisänderungen auf die Versicherungsnachfrage*, *Wirtschaftsstudien Nr. 5/93*, Zürich.

*Sinn, H.-W. (1988), Gedanken zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Versicherungswesens, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Bd. 77, S. 1-27.*

*Statistisches Bundesamt (2005), Produzierendes Gewerbe, Fachserie 4 / Reihe 4.3, Wiesbaden.*

*Statistisches Bundesamt (2005), Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, Heft 4, Wiesbaden.*

*Stiglitz, J.E./Weiss, A. (1981), Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, American Economic Review, Vol. 71, S. 393-410.*

*Varian, H. R. (1994), Mikroökonomie, 3. Auflage, München.*