

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum Referentenentwurf des Jahressteuergesetzes 2018
(hier speziell zur Reform des § 21 KStG)**

Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5241
Fax: +49 30 2020-6241

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Dr. Axel Wehling
Dr. Volker Landwehr
E-Mail:
a.wehling@gdv.de
v.landwehr@gdv.de

www.gdv.de



Inhaltsübersicht

| | |
|---|---|
| Einführung zum Reformbedarf des § 21 KStG | 3 |
| 1. Abzugsfähigkeit sog. steuerfreier Erträge in § 21 Abs. 1 KStG | 4 |
| 2. Anerkennung der Mindestbeitragsrückerstattung | 6 |
| 3. Kein Eigenkapitalzuschlag in § 21 Abs. 1 KStG | 7 |
| 4. Möglichkeit zur Anwendung des neuen § 21 KStG in 2018 | 7 |

Zusammenfassung

Der Änderungsvorschlag für § 21 KStG ist grundsätzlich sehr gelungen. Positiv zu vermerken ist insbesondere, dass für die Zuführungen zur sog. freien Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) künftig die aufsichtsrechtlichen Grenzen gelten und keine zusätzlichen steuerlichen Begrenzungen mehr vorgesehen sind. Damit wird der wichtigen Eigenmittelfunktion der freien RfB nach Solvency II entsprochen.

An einigen wenigen Stellen geht die geplante Neuregelung allerdings noch zu weit:

So werden die sog. steuerfreien Erträge nicht zutreffend behandelt. Für Versicherungsunternehmen führt dies zu zusätzlichen steuerlichen Belastungen (laut Gesetzentwurf 80 Mio. Euro jährlich). Außer Acht bleibt insoweit, dass diese im Ausland erwirtschafteten Erträge dort bereits besteuert worden sind.

Mit der jetzt angedachten Regelung des § 21 Abs. 1 KStG ergäben sich auch Widersprüche zu der geplanten Änderung der Zinszusatzreserve (ZZR), da abgesenkte Zuführungen zur ZZR zu einer erhöhten RfB führen. Die ZZR ist im Gegensatz zur RfB voll steuerwirksam. Durch eine einfache sachgerechte Modifikation des Entwurfes des § 21 KStG könnte das Problem gelöst und eine aufkommensneutrale Umsetzung erreicht werden. Zu zusätzlichen Belastungen für Kunden, Fiskus und auch Anbieter käme es dann nicht.

Zudem sollte es den Unternehmen freigestellt werden, den modifizierten § 21 KStG schon für das Jahr 2018 anzuwenden. So könnte der Gleichklang zwischen der Neuregelung zur ZZR (die schon 2018 gelten wird) und der Neuregelung des § 21 KStG gewährleistet werden.

Einführung zum Reformbedarf des § 21 KStG

Wir begrüßen es sehr, dass der Gesetzgeber mit dem Jahressteuergesetz 2018 den § 21 KStG umfassend überarbeiten bzw. reformieren will. Eine Überarbeitung ist schon deshalb erforderlich, da dieses Jahr eine in der Vergangenheit mehrfach verlängerte steuerliche Höchstbetragsregelung für die Bildung der Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) ausläuft. Ohne die jetzt anstehende Reform des § 21 KStG würde in 2019 wieder die ursprüngliche, strengere Höchstbetragsdeckelung gelten. Dies würde aufgrund der im unverändert bestehenden Niedrigzinsumfeld rückläufigen Erträge aus den Kapitalanlagen dazu führen, dass (Lebens-)Versicherungsunternehmen aufgrund von § 21 Abs. 2 KStG gezwungen wären, große Teile der vorhandenen freien RfB aufzulösen und so ihre Risikostragfähigkeit zu schmälern. Damit würde gleichzeitig die mit dem Lebensversicherungsreformgesetz 2014 eingeführte aufsichtsrechtliche Höchstbetragsregelung – welche den Bedürfnissen des Verbraucherschutzes ausreichend Rechnung trägt – ins Leere laufen. Zudem gilt es, den komplexen und streitanfälligen Berechnungsmechanismus zur Ermittlung der als Betriebsausgaben abziehbaren Beitragsrückerstattungen (BRE) zu modernisieren.

§ 21 KStG ist eine branchenspezifische Sondervorschrift für die Besteuerung von Versicherungsunternehmen, die im Zuge der großen Körperschaftsteuerreform 1976¹ eingeführt worden ist. Die Vorschrift beschränkt die steuerliche Abziehbarkeit der BRE als Betriebsausgaben und die Höhe der RfB.

Den vorgelegten Änderungsvorschlag halten wir grundsätzlich für sehr gelungen. Insbesondere der Wegfall des bisherigen § 21 Abs. 2 KStG trägt der Niedrigzinsphase und deren Auswirkungen auf die Besteuerung von Versicherungsunternehmen Rechnung. Mit der Streichung von § 21 Abs. 2 KStG bisheriger Fassung fallen aufsichtsrechtliche Grenzen für die Zuführungen zur sog. freien Rückstellung für Beitragsrückerstattungen (freie RfB) und das Steuerrecht nicht mehr auseinander. Auch die Neustrukturierung der Höchstbetragsberechnung zur Bestimmung der steuerlich abziehbaren BRE in § 21 Abs. 1 KStG dürfte darüber hinaus grundsätzlich zu erheblichen Vereinfachungen bei gleichzeitig mehr Rechtssicherheit gegenüber der bisherigen Regelung führen.

An einigen wenigen Stellen geht aber die vorgesehene Neufassung des § 21 KStG aus unserer Sicht noch zu weit. Insbesondere für den § 21 Abs. 1 KStG sehen wir noch Nachbesserungsbedarf vor allem hinsichtlich der Behandlung der sog. steuerfreien Erträge (vgl. dazu näher unter

¹ Körperschaftsteuerreformgesetz vom 31. August 1976 (BGBl. I S. 2597).

1. und 2.) und hinsichtlich der systemfremden Zuschläge zum handelsrechtlichen Eigenkapital in Höhe von 10 Prozent (vgl. dazu näher unter 3.).

Des Weiteren sollte es den Unternehmen freigestellt werden, den neuen § 21 KStG schon für den Veranlagungszeitraum 2018 anzuwenden (vgl. dazu näher unter 4.).

1. Abzugsfähigkeit steuerfreier Erträge in § 21 Abs. 1 KStG

Insbesondere die Behandlung der steuerfreien Erträge im Rahmen von § 21 Abs. 1 KStG erscheint im Sinne der jetzt vorgesehenen Formulierung noch nicht sachgerecht. Es wäre u. E. verfehlt, wenn es zukünftig zu einer Reduzierung der steuerlich anerkannten BRE käme, sofern diese mit sog. steuerfreien Erträgen finanziert werden.

- Mechanismus des neuen § 21 Abs. 1 KStG

Anders als heute sollen im Rahmen des neuen § 21 Abs. 1 KStG-E die BRE, die auf steuerfreien Erträgen beruhen, nicht mehr „nur“ im Rahmen der Höchstbetragsberechnung mindernd berücksichtigt werden. Künftig soll der errechnete Höchstbetrag an Beitragsrückerstattungen vielmehr nur noch in dem Verhältnis zum Abzug zugelassen werden, wie dieser nicht auf steuerfreien Erträgen beruht. Die neue Regelung geht damit im Ergebnis deutlich weiter als heute. Sie würde im Vergleich zu den bisherigen gesetzlichen Vorgaben dazu führen, dass sich künftig jeder sog. steuerfreie Ertrag mindernd auf die steuerlich anerkannten BRE auswirken würde. Heute gilt hingegen: Bleiben gebuchte Beitragsrückerstattungen unterhalb des Höchstbetrags, so sind diese auch dann steuerlich abziehbar, wenn sie auf „steuerfreien Erträgen“ beruhen.

- Angedachte Behandlung der steuerfreien Erträge fraglich

Dieses neue indirekte „Finanzierungsverbot“ für sog. steuerfreie Erträge erscheint u. E. kritisch, weil es sich um Erträge handelt, die tatsächlich schon besteuert worden sind. Erfasst werden nämlich im Ausland erwirtschaftete und dort schon einmal besteuerte Erträge, die nach dem Welt-einkommensprinzip zwar grundsätzlich der deutschen unbeschränkten Steuerpflicht unterliegen, aber nach den bilateralen Regelungen (Doppelbesteuerungsabkommen) kein weiteres Mal in Deutschland besteuert werden sollen.

- Auswirkungen

a) Im Ergebnis käme es auf Basis des neuen § 21 Abs. 1 KStG zu einer definitiven Versteuerung des Teils der BRE, die mit steuerfreien Erträgen finanziert werden. Schlussendlich ginge dies zu Lasten der Kunden, für die weniger Mittel für die BRE zur Verfügung stünden. In Zeiten, in denen gerade auch die private Altersvorsorge und betriebliche Altersversorgung unverzichtbar und wichtig sind, kann dies nicht gewollt sein.

b) Zu beachten ist vor allem aber auch, dass eine entsprechende Neufassung des § 21 Abs. 1 KStG mit den aufsichtsrechtlichen Zielen kollidieren dürfte, die mit der ebenfalls für 2018 vorgesehenen Neufassung der Regelungen zur ZRR verfolgt werden. Vorgesehen ist eine gedämpfte, also künftig reduzierte, Zuführung zur Zinszusatzreserve (ZZR). Die ZZR ist eine abgezinste versicherungstechnische Rückstellung, deren Auf- und Abbau voll steuerwirksam ist. Die Bildung der ZZR funktioniert im derzeitigen Niedrigzinsumfeld nicht mehr angemessen. Vermieden werden soll durch die Neufassung, dass es zu einem Anstieg der ZZR von derzeit 60 Mrd. Euro auf 130 Mrd. bis 180 Mrd. Euro in 2023 kommt (Werte bezogen auf die gesamte Branche). Ohne die Änderung würde zwischenzeitlich mehr an ZZR aufgebaut, als für die Garantien gegenüber den Kunden langfristig erforderlich wäre. Mithin würde die Überschussbeteiligung der heutigen Kunden unnötig stark belastet. Prognoserechnungen der BaFin zeigen, dass eine ansonsten notwendige, kurzfristige starke Kürzung der Überschussbeteiligung für die BRE durch eine Anpassung der ZZR vermieden wird.

Eine gedämpfte ZZR-Zuführung ist damit gleichbedeutend mit einer erhöhten BRE. Während ZZR-Zuführungen voll steuerlich als Betriebsausgabe abzugsfähig sind, könnten BRE auf der Basis des neuen § 21 Abs. 1 KStG-E nur noch begrenzt steuerlich geltend gemacht werden. Anders als die steuerlich voll abzugsfähigen ZZR-Zuführungen wären die BRE nur abzugsfähig, soweit sie nicht auf steuerfreien Erträgen beruhen. Die steuerlich unterschiedliche Behandlung erscheint nicht nachvollziehbar und konterkariert das mit der ZZR-Dämpfung verfolgte Ziel, Leistungen an die Versicherten langfristig zu stabilisieren und die Risikotragfähigkeit der Versicherungsunternehmen zu stärken.

c) Die mit der Systemänderung des § 21 Abs. 1 KStG erzwungene definitive Versteuerung eines Teils der BRE würde u. E. ferner auch im Widerspruch zur grundsätzlichen gesetzgeberischen Intention des § 21 KStG stehen. Der Gesetzgeber wollte mit der bisherigen Ausgestaltung der Höchstbetragsberechnung des § 21 Abs. 1 KStG gewährleisten, dass die Beitragsrückerstattungen auf der Ebene des Versicherungsunternehmens unversteuert bleiben und letztlich dem Kunden ungekürzt zugutekommen

können. Warum dies künftig nicht mehr sichergestellt werden soll, ist nicht nachvollziehbar.

d) Zudem ist zu beachten, dass in Abhängigkeit von der tatsächlichen Höhe der steuerfreien Erträge des jeweiligen Unternehmens die vorgesehene Systemänderung des § 21 Abs. 1 KStG zu erheblichen steuerlichen Mehrbelastungen führen kann. Der Referentenentwurf selbst geht von steuerlichen Mehreinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden in Höhe von jährlich 80 Mio. Euro aus (vgl. Gesetzesbegründung Seite 29). Steuerliche Mehrbelastungen für Unternehmen scheinen nicht nur mit Blick auf den Koalitionsvertrag von Union und SPD fragwürdig. Steuerliche Mehrbelastungen sind im derzeitigen internationalen Umfeld kontraproduktiv und tragen nicht dazu bei, dass Deutschland als verlässlicher und attraktiver Wirtschaftsstandort wahrgenommen wird. Alleine schon deshalb wäre es wichtig, die Neufassung des § 21 KStG möglichst aufkommensneutral ohne steuerliche Mehrbelastungen umzusetzen.

Petition:

Die bestehende Regelung zur Behandlung steuerfreier Erträge im Rahmen der normalen Höchstbetragsrechnung des § 21 Abs. 1 KStG sollte beibehalten werden.

2. Anerkennung der Mindestbeitragsrückerstattung

Sehr zu begrüßen ist, dass die sog. Mindestbeitragsrückerstattung gemäß der Mindestzuführungsverordnung vollständig abziehbar sein soll. Dies ergibt sich aufgrund des geplanten § 21 Abs. 1 Nr. 1 Satz 7 KStG-E, wonach mindestens die Aufwendungen steuerlich ansetzbar sind, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften zu gewähren sind. Betriebsausgaben, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften vorzunehmen sind, müssen uneingeschränkt steuerlich abzugsfähig sein. Die Erfüllung von gesetzlichen Vorschriften – die auch aufsichtsbehördliche Anordnungen umfassen – steht nicht im Belieben der Unternehmen und darf deshalb nicht steuerlich eingeschränkt werden.

Unverständlich und unsystematisch ist u. E. hingegen, dass im Ergebnis aufgrund der Formulierung des § 21 Abs. 1 Satz 2 und 3 KStG für die Mindestbeitragsrückerstattung ein indirektes Finanzierungsverbot für steuerfreie Erträge besteht. Dies ist unbedingt zu beseitigen.

Petition:

Aufwendungen, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder aufsichtsbehördlicher Anordnung zu gewähren sind (Mindestzuführungen), müssen auch künftig uneingeschränkt steuerlich abzugsfähig sein.

3. Kein Eigenkapitalzuschlag in § 21 Abs. 1 KStG

Im Referentenentwurf ist vorgesehen, das zur Berechnung der steuerlich abziehbaren BRE maßgebende Eigenkapital bei Lebensversicherungsunternehmen, Pensionskassen, Pensionsfonds und auch bei Krankenversicherungsunternehmen einheitlich um einen Zuschlag in Höhe von 10 Prozent des ungebundenen Teils der RfB zu erhöhen. Technisch gesehen führt dieser Zuschlag zu einem Mehr an nicht abzugsfähigen BRE.

Für einen solchen Zuschlag besteht unseres Erachtens kein sachlicher Grund. Die Notwendigkeit dieser Regelung als Kompensation für den Wegfall der steuerlichen Höchstbetragsregelung für die RfB in § 21 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 KStG – wie es in der Gesetzesbegründung auf Seite 58 als Grund angeführt wird – erschließt sich uns nicht. Die RfB ist kein handelsrechtliches Eigenkapital, denn die Verwendung des gebundenen und des ungebundenen Teils der RfB erfolgt stets zugunsten der Versicherten. Auch der ungebundene Teil der RfB ist bereits den Versicherten zugeteilt, auch wenn hierfür noch kein entsprechender Verwendungsbeschluss des Vorstandes vorliegt (vgl. § 139 VAG). Dies gilt sowohl für Lebens- als auch für Krankenversicherungsunternehmen. Lediglich in klar bestimmten Ausnahmefällen kann bei Lebensversicherungsunternehmen und nur mit Zustimmung der BaFin im Interesse der Versicherten die ungebundene RfB herangezogen werden, um etwa einen drohenden Notstand abzuwenden (vgl. § 140 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VAG). Auch hier erfolgt jedoch eine Verwendung letztlich immer zugunsten der Versicherten.

Petition:

Von der Einführung eines Eigenkapitalzuschlags in § 21 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Satz 4 letzter Halbsatz KStG-E sollte abgesehen werden.

4. Möglichkeit zur Anwendung des neuen § 21 KStG in 2018

Der Referentenentwurf des Jahressteuergesetzes 2018 sieht eine Anwendung des neuen § 21 KStG ab dem Jahr 2019 vor.

Um den Gleichklang zwischen der schon für 2018 geplanten Anpassungsregelung zur ZZR und der hier geplanten Regelung des § 21 KStG-E zu gewährleisten, sollte es unseres Erachtens den Unternehmen freigestellt werden, den modifizierten § 21 KStG schon für das Jahr 2018 anzuwenden.

Ohne die entsprechende Option wäre für den Veranlagungszeitraum 2018 weiterhin die in § 21 Abs. 2 Nr. 1 KStG i. V. m. § 34 Abs. 8 KStG normierte Begrenzung der Zuführungen zu den RfB auf die letzten fünf Jahre an-

zuwenden. Aufgrund des unverändert bestehenden Niedrigzinsumfelds käme die geplante Neuregelung des § 21 KStG (d. h. die Streichung des bisherigen § 21 Abs. 2 KStG) für eine Reihe von Unternehmen um ein Jahr zu spät. Sie wären – wie eingangs schon dargelegt – gezwungen, unmittelbar vor der Anwendbarkeit des neuen § 21 KStG rein steuerlich bedingt erhebliche Teile ihrer vorhandenen RfB aufzulösen und unnötig sowie inhaltlich ungerechtfertigt ihre Risikotragfähigkeit zu schmälern. Diese auch aus Sicht des Gesetzgebers ungewollte Konsequenz – erkennbar an der geplanten Neuregelung – könnte vermieden werden, wenn den Unternehmen ein Wahlrecht zur Anwendung der Neuregelung bereits für den Veranlagungszeitraum 2018 eingeräumt würde.

Petition:

Die Neuregelung des § 21 KStG sollte optional bereits für den Veranlagungszeitraum 2018 anwendbar sein.

Berlin, den 13. Juli 2018