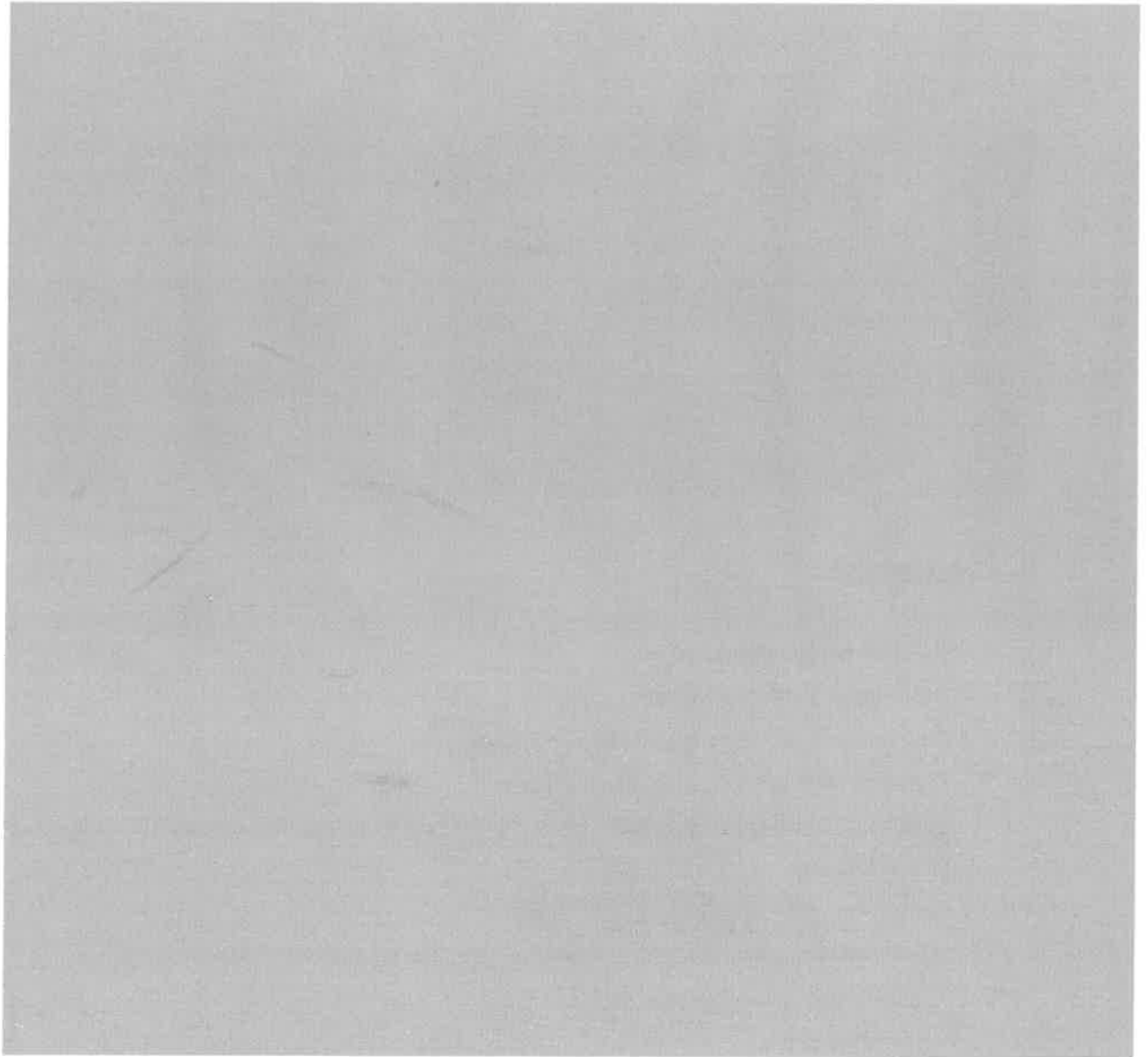


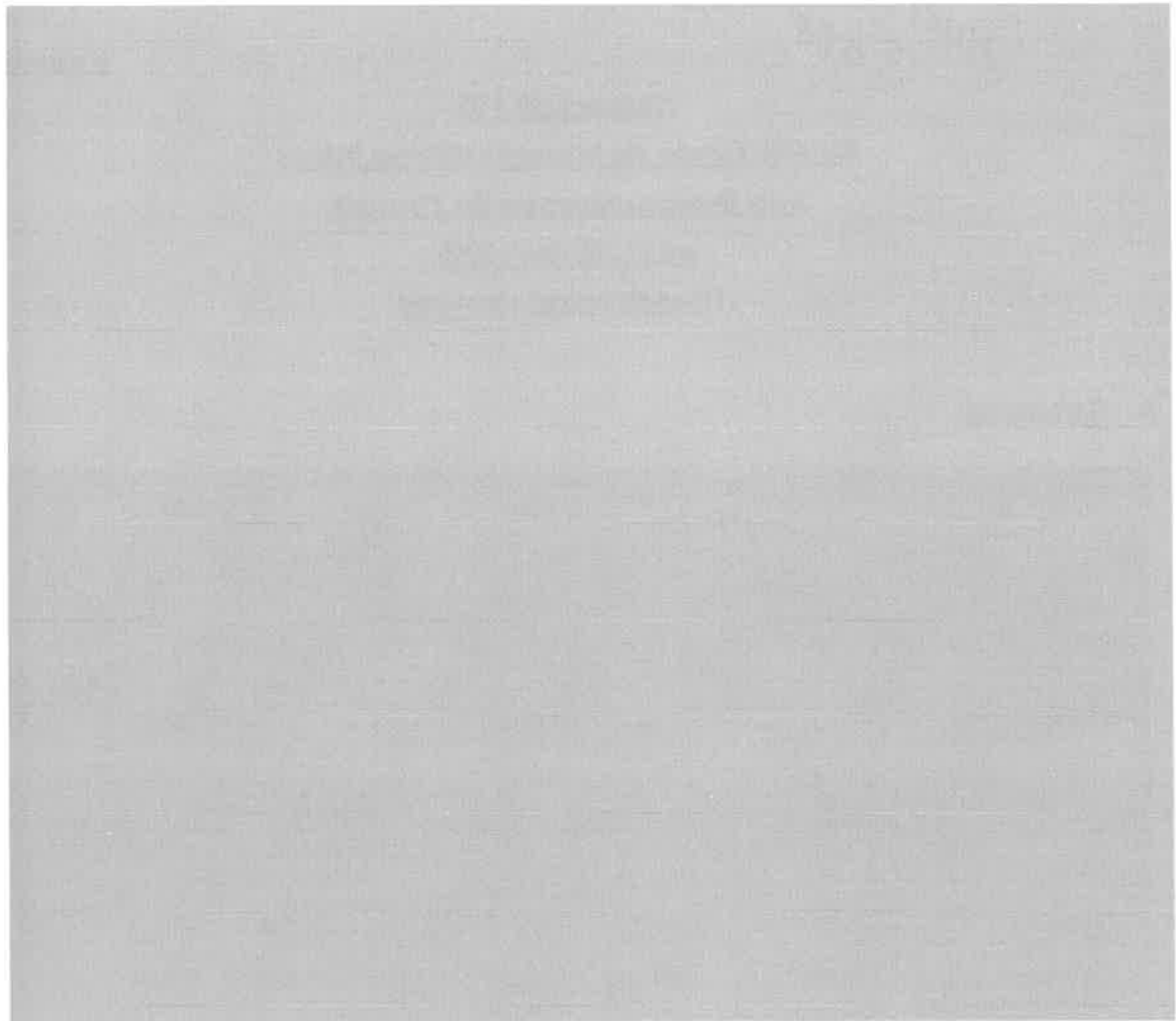
Aud.
S. 618

3_05.doc
Vertraulich

Niederschrift 3/05
der 453. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 22./23. April 2005
„Hotel Hirschen“ Glottertal

A. Teilnehmer

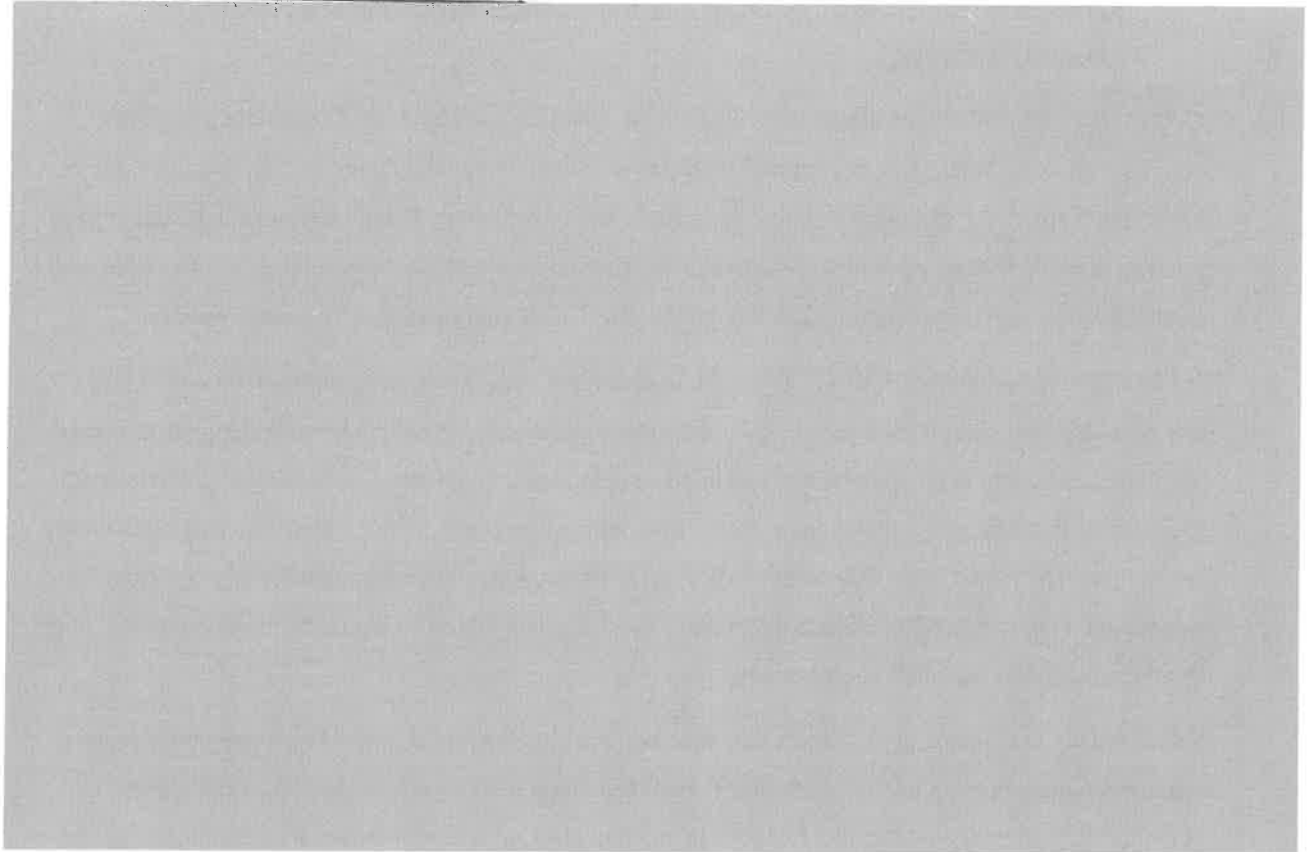




B. Tagesordnung

- I. Mitteilungen der Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Tagungen 2006/2007 (Terminverschiebungen)
- V. Gutachten „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- VI. Interne Sitzung
- VII. Vortrag von [REDACTED]
„Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich“
- VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- IX. Verschiedenes

I. Mitteilungen der Vorsitzenden



II. Feststellung der Tagesordnung

Die versandte Tagesordnung wird angepasst und in der jetzt vorliegenden Form gebilligt.

III. Bemerkungen zum Protokoll

Das Protokoll wird mit Dank an den Protokollführer einstimmig angenommen.

IV. Tagungen 2006/2007 (Terminverschiebungen)

Der Verschiebung des Termins der 2. Sitzung in 2006 auf den 17./18. Februar in Stuttgart wird mehrheitlich zugestimmt.

Als Tagungsort für die 7. Sitzung in 2006 wird einstimmig München am 24./25. November festgelegt.

Für die 7. Sitzung in 2007 in Berlin wird einstimmig der 30. November/1. Dezember festgelegt.

V. Gutachten „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“

Eröffnet die allgemeine Diskussion über den vorliegenden Gutachtenentwurf der Kommission. Von einem Beiratsmitglied wird der ausführliche Quellenbeleg in den Fußnoten der beiden ersten Kapitel vor dem Hintergrund der grundsätzlich zitatreien Gutachtenformulierung zur Disposition gestellt. Hierzu verweisen Mitglieder der Kommission auf die Notwendigkeit einer stärkeren Quellenfundierung, insbesondere müssten empirische Tatbestände und Zahlen belegt werden.

Ein Beiratsmitglied thematisiert die zwei „Stoßrichtungen“ bei der ökonomischen Diskussion von Gemeinnützigkeit. Zum einen müsste das verzerrte Wettbewerbsverhältnis beim Angebot von Dienstleistungen zwischen den als gemeinnützig anerkannten freien Wohlfahrtsverbänden und den gewinnorientierten Dienstleistern analysiert werden. Zum anderen bedürfe es einer theoretischen Einordnung des bürgerschaftlichen bzw. ehrenamtlichen Engagements, wobei insbesondere die Motive zu analysieren sind. Ganz grundsätzlich müssen in einer dynamischen Betrachtung auch die Innovations- und Wachstumseffekte berücksichtigt werden.

Verschiedene Beiratsmitglieder legen dar, dass bei den abgabenrechtlichen Förderinstrumenten zwischen ertragsteuerlichen und umsatzsteuerlichen Regelungen zu unterscheiden ist; diese werden ergänzt durch subventionsrechtliche Förderinstrumente. Hierzu wird von einem Beiratsmitglied ausgeführt, dass die Verpflichtung zur Zivildienstleistung als eine verkappte Form der Besteuerung der Arbeitskraft interpretiert werden kann. Angesprochen wird die Frage, ob öffentlich rechtliche Institutionen in die Untersuchung einbezogen werden sollen. Die weitere Diskussion verdeutlicht, dass sich die Kommission auf die abgabenrechtlichen Instrumente konzentrieren wird.

Auf die Frage eines Beiratsmitglieds, ob der Begriff der Gemeinnützigkeit als konstitutiv für den Begriff des „Dritten Sektors“ sei, wird von einem Mitglied der Kommission die Interpretationsvielfalt dieser Begriffe dargelegt. Hierbei ist trichterförmig von einer allgemeinen Diskussion zu speziellen Fragen vorzugehen. In einem ökonomischen Erklärungsansatz wird Gemeinnützigkeit und der „Dritte Sektor“ mit Versagen der Alternativen Markt und Staat in Verbindung gebracht. Gemeinnützigkeit kann mit dem Fehlen oder den Mängeln anderer institutioneller Arrangements erklärt werden. Weil die Leistung gar nicht erbracht oder nicht zur Zufriedenheit der Konsumenten erbracht wird, erbringt diese dann der „Dritte Sektor“. Von diesem ökonomischen Ansatz abweichend, müssen andere Erklärungsansätze, die teilweise stärker normativ bzw. ideologisch geprägt sind, diskutiert, aber auch klar abgegrenzt werden.

Ein Mitglied der Kommission grenzt die staatliche Produktion gegenüber der staatlichen Finanzierung von gemeinnützigen Kollektivgütern ab. Während die Produktion durchaus nicht-staatlich erfolgen kann, bspw. durch Nicht-Profit Organisationen, hat die Finanzierung staatlicherseits zu erfolgen. Dies kann u. a. abgabenrechtlich erfolgen.

weist darauf hin, dass in der ökonomischen Rechtfertigung der Gemeinnützigkeit aufgrund der Kollektivguteigenschaften die Eigenschaft der Meritorik ergänzend berücksichtigt werden könnte. Weiter wird angeregt, die Definition von Gemeinnützigkeit in anderen Staaten auf Konsistenz und Widersprüche zu überprüfen, um eine ergänzende Orientierung zu gewinnen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass oftmals nicht klar ist, ob die Subvention aus der Gemeinnützigkeit folgt, oder die Gemeinnützigkeit der historischen Subvention attestiert wird.

Von einem Beiratsmitglied wird ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip und unter Hinweis auf das Dezentralisierungstheorem von OATES insbesondere die Förderung von Gemeinnützigkeit mit räumlich begrenztem Bezug angeregt. Ein Beiratsmitglied weist darauf hin, dass in der Praxis der Finanzämter bzw. der Rechtsprechung keine Prüfung von Absatz 1 § 52 Abgabenordnung mehr erfolgt, sondern ausschließlich die positive Aufzählung des Absatz 2 § 52 Abgabenordnung entscheidend ist.

In diesem Zusammenhang wird von Mitgliedern des Beirats und der Kommission die Meinung vertreten, dass kein Marktversagen vorliegt und somit auch keine Gemeinnützigkeit gegeben ist, wenn das Handeln Einzelner oder einer Gruppe nur dadurch motiviert ist, Anderen helfen zu wollen. Es ist vielmehr als „ethisches Kapital“ zu betrachten, wie eine Gesellschaft mit sich umgeht.

Hinsichtlich der gemeinnützigen Anbieter im Vergleich zu gewerblichen Anbietern von Dienstleistungen betont ein Beiratsmitglied, dass das ökonomische Problem nicht die grundsätzlich mangelnde Wirtschaftlichkeit der gemeinnützigen Anbieter, sondern etwaige Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Privilegien ist.

Zum besseren ökonomischen Verständnis der Gemeinnützigkeit einzelner geförderter Tätigkeiten schlägt ein Beiratsmitglied vor, sich - als operationalisierbares Kriterium - die negative gesellschaftliche Externalität vorzustellen, die zum Tragen kommt, wenn diese Tätigkeit nicht erbracht wird.

Am Beispiel des Für und Wider der Gemeinnützigkeit eines Tennislubs wird die Meinungsvielfalt innerhalb des Beirats nochmals deutlich. Einhellig akzeptiert wird die Gemeinnützigkeit hier nur im Bereich des Jugendsports, der insbesondere zur sozialen Integration beiträgt. Die Kommission hält grundsätzlich einen eher restriktiven Umgang mit der Gemeinnützigkeit auf der Basis theoretisch abgeleiteter Kriterien für zielführend.

Ein Kommissionsmitglied stellt die Frage nach der Gemeinnützigkeit der Gemeinwirtschaft. Entgegen der landläufigen Meinung ist diese zu verneinen, da die Unternehmen der Gemeinwirtschaft oftmals Betreiber natürlicher Monopole oder von Netzwerkindustrien mit erheblichen Skaleneffekten sind.

Daran schließt die Diskussion über die Rolle des Staates zur Erreichung des Gemeinwohls an. Anstelle des Leistungsstaates soll dies durch den Gewährleistungsstaat erreicht werden. Unklar bleibt eine exakte ökonomische Definition des Gewährleistungsstaates. Als Orientierung verweist ein Beiratsmitglied auf den Gewährleistungsauftrag des Bundes hinsichtlich flächendeckend angemessener und aus-

reichender Dienstleistungen im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation (Artikel 87 f Abs. 1 Grundgesetz). Die so verstandene Sicherstellung des Gewährleistungsauftrags kann eine sinnvolle Definition des Gewährleistungsstaates auch zur Erreichung gemeinnütziger Ziele sein. Der Staat selbst ist hierbei nicht der Leistungserbringer.

Zur Klärung des Begriffs Gemeinwohl und zur Rechtfertigung der Förderung gemeinnütziger Organisationen wird von einem Kommissionsmitglied die direkte Methode der Befragung zur Präferenzermittlung thematisiert. Hierbei ist jedoch der Einfluss von gut organisierten Interessengruppen als Risiko bei der Präferenzoffenbarung zu berücksichtigen. Unter Effizienzgesichtspunkten ist einer dezentralen Organisation von Gemeinnützigkeit der Vorzug zu geben. Letztlich muss ein Entscheidungsmechanismus gefunden werden, der den effizienten Umfang von Gemeinnützigkeit offenbart und zur Umsetzung bringt; Volksabstimmungen mit bindenden Ergebnissen können ein Weg hierfür sein.

Von verschiedenen Beiratsmitgliedern wird gegenüber der Kommission angeregt, die quantitative Erfassung des „Dritten Sektors“ möglichst umfassend und nachvollziehbar im Gutachten darzulegen.

Die anschließende vertiefte Diskussion einzelner abgabenrechtlicher Förderinstrumente konzentriert sich auf die Umsatzsteuer. Ein Beiratsmitglied führt aus, dass die derzeitige Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht auf Gesundheitsdienstleistungen wie eine Gewinnsteuer wirkt, da eine Überwälzung aufgrund der administrierten Preise nicht erfolgen kann. Der Vorschlag der Kommission zur Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung des Gesundheitswesens stellt danach insofern keine Schlechterstellung dar, als den Anbietern im Gesundheitswesen der Vorsteuerabzug ermöglicht wird und das Problem der Nicht-Überwälzbarkeit stark an Bedeutung verliert. Im Übrigen herrscht im Beirat Konsens darüber, die Differenzierung der Umsatzsteuersätze nicht zur Aufgabe des Gutachtens zu erklären.

Der Beirat vereinbart, die Diskussion in der nächsten Sitzung des Beirats an dem Punkt „Umsatzsteuerliche Privilegien (4.1)“ fortzusetzen.

VII. Vortrag von [REDACTED] „Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich“

[REDACTED] leitet ein, dass sich unter Bezug auf Formen, Arten und Anerkennungsprinzipien große Übereinstimmung bei den gemeinnützigen Organisationen, d. h. hier im engeren Sinne von gemeinnützigen Vereinen erkennen lasse. Die Vereine können rechtsfähig oder nicht rechtsfähig sein. Alle gesetzlichen Vorschriften zur Gründung betonen die Gemeinnützigkeit der Organisation. Unter dem Aspekt der steuerlichen Förderung ist die Abgrenzung der Gemeinnützigkeit wichtig. Sie ist in Deutschland wie in der Mehrheit der untersuchten Staaten relativ weit gefasst. In manchen Staaten (z. B. Frankreich) müssen die gemeinnützigen Organisationen vorweg ein besonderes Anerkennungsver-

fahren durchlaufen, um steuerliche Vergünstigungen zu erhalten. Weitgehende Einheitlichkeit besteht auch bei der Frage der wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe bzw. Zweckbetriebe.

Bei der Besteuerung der laufenden Erträge ist in der Regel die Körperschaftsteuer relevant. Die gemeinnützigen Vereine sind im Allgemeinen im Rahmen ihrer eigentlichen Zwecktätigkeit von dieser Steuer befreit. Dies ist grundsätzlich in den Staaten der Fall, die auch die steuerliche Abgrenzung hinsichtlich der Gemeinnützigkeit sehr weit gefasst haben wie Deutschland. Manche Staaten wie z. B. Frankreich und andere Länder mit einer Liste für spezielle Vereine sehen lediglich die besonders anerkannten gemeinnützigen Vereine als steuerlich begünstigt an. Die Erträge aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Kapital und Veräußerungsgewinne können in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle spielen. Auch hier sind die Regelungen wiederum sehr unterschiedlich. In vielen Staaten sind diese Erträge wie in Deutschland steuerfrei. Dagegen sind sie in anderen Ländern wie z. B. in Frankreich (lediglich Erträge aus französischen Aktien sind steuerfrei) steuerpflichtig.

Betrachtet man die möglichen Steuerermäßigungen für Spender, so zeigt sich, dass fast alle der untersuchten Staaten für Spenden an gemeinnützige Vereine steuerliche Vergünstigungen gewähren. Dabei räumt eine sehr große Gruppe von Mitgliedstaaten den Gebern von Spenden an gemeinnützige Vereine im Sinne einer weit gefassten Definition Steuerermäßigungen ein (auch Deutschland). Andere Staaten sehen Steuervergünstigungen nur für Spenden an Vereine vor, die in bestimmten Bereichen des Gemeinwohls tätig sind oder die besonders anerkannt und /oder registriert sind (z. B. Frankreich).

Die umsatzsteuerlich relevanten Regelungen zeigen eine starke Übereinstimmung. Gemeinnützige Vereine sind in ihrem Zweckbereich von der Umsatzsteuer befreit, sie sind aber umsatzsteuerpflichtig, wenn ihre Einkünfte aus Geschäftstätigkeit stammen.

Die steuerlichen Vorschriften bezüglich der Erbschaft- und der Schenkungsteuer differieren erheblich. Letztwillige Zuwendungen sind in verschiedenen Staaten nicht steuerpflichtig. In einigen Staaten wie Deutschland sind letztwillige Zuwendungen für gemeinnützige Vereine sowohl aus der Sicht des Empfängers als auch des Erblassers steuerfrei.

Auf dem Gebiet der Erbschaft- und Schenkungsteuer liegen wenige Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) vor, die Steuerumgehungsmöglichkeiten bzw. Doppelbesteuerungen bei diesen Steuern vermeiden sollen. Deutschland hat zurzeit DBA mit Dänemark, Griechenland, Österreich, Schweden und USA. Hier könnte unter Umständen daran gedacht werden, im europäischen Raum die DBA auf alle EU-Staaten auszudehnen, um die gemeinnützige Tätigkeit in Europa zu stärken.

Was die Administration von gemeinnützigen Vereinen betrifft, so sind in der Regel Behörden wie das Finanzamt für die Anerkennung bzw. die Registrierung verbunden mit steuerlichen Vorteilen zuständig. Während kleinere Vereine nur einfache Aufzeichnungen vernehmen müssen, sind anerkannte bzw. große Vereine mit steuerlichen Begünstigungen verpflichtet, genaue Aufzeichnungen vorzulegen.

In der anschließenden Diskussion wird von einem Beiratsmitglied die Dynamik der Rechtsentwicklung thematisiert. [redacted] macht deutlich, dass es sich im Rahmen des Gutachtens um eine Momentaufnahme des Rechtsstands 2004 handelt.

Ein Kommissionsmitglied weist auf mögliche Initiativen auf EU-Ebene hin, die durch Rechtsänderungen zu einer Ausweitung des Dritten Sektors führen können.

[redacted] dankt [redacted] für den anregenden Vortrag.

VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung

Angesprochen wird die Notwendigkeit zur Anhörung weiterer Experten. Dazu sollen u.a. [redacted]

[redacted] angesprochen werden.

ange-

neu!

Als Tagesordnung für die nächste Sitzung wird vorläufig beschlossen:

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Gespräch mit [redacted] zur Reform der Beiratsarbeit
- V. Gutachten „Abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- VI. Anhörung von Experten
- VII. Diskussion über ein neues Gutachtenthema
- VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- IX. Verschiedenes

IX. Verschiedenes

Entfällt.

Berlin/Göttingen, den 10. Mai 2005

gez. [redacted]

gez. [redacted]