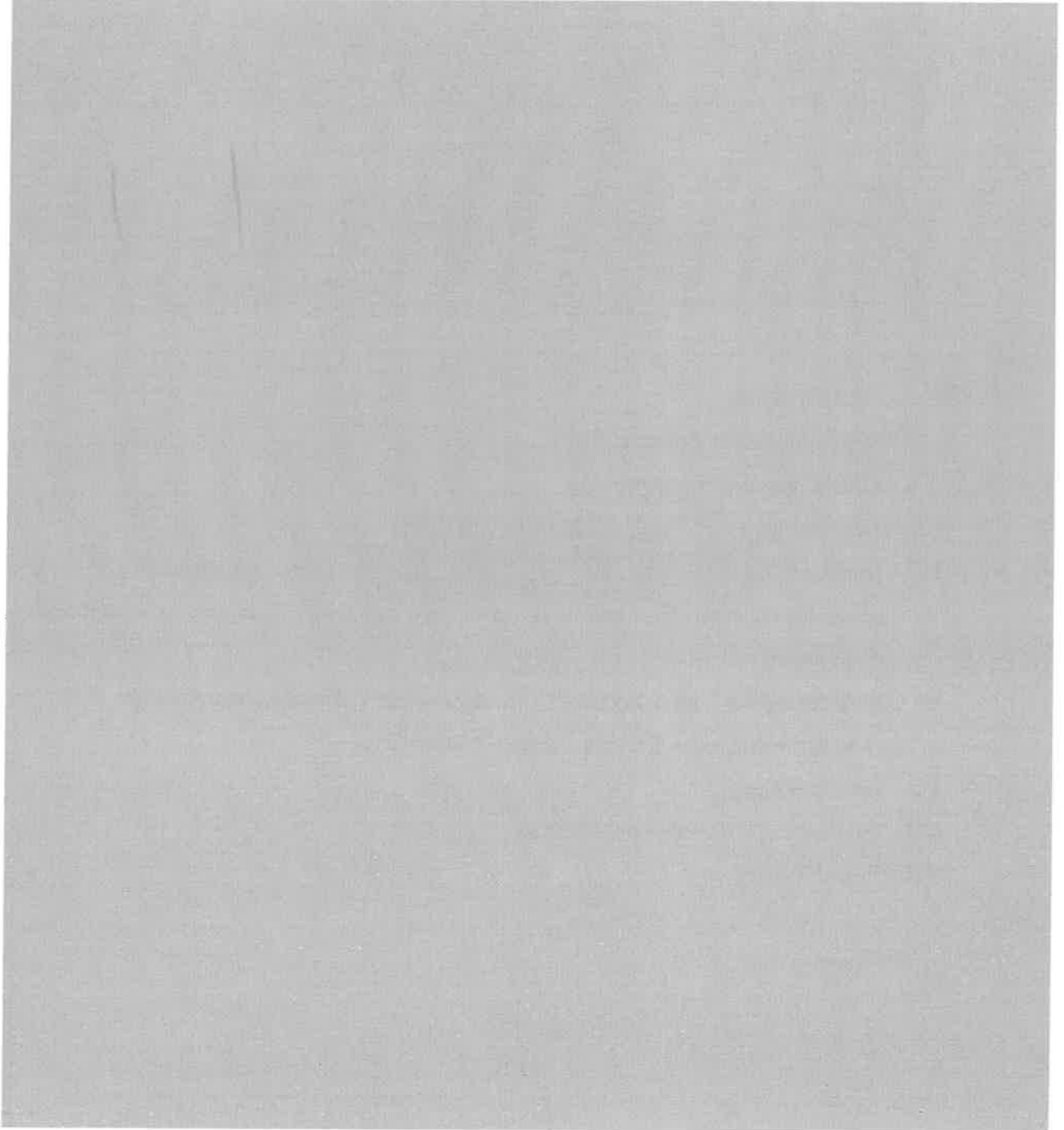
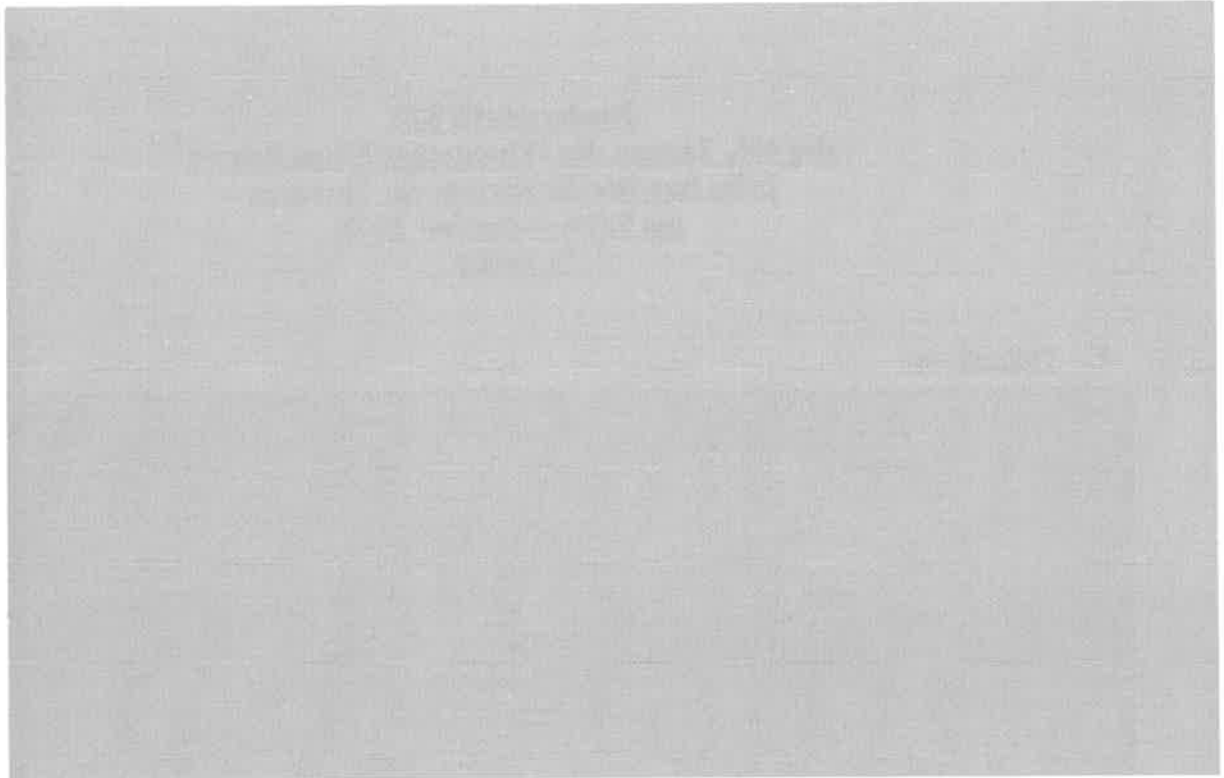


Vertraulich

**Niederschrift 8/05**  
**der 458. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats**  
**beim Bundesministerium der Finanzen**  
**am 9./10. Dezember 2005**  
**in Berlin**

**A. Teilnehmer**

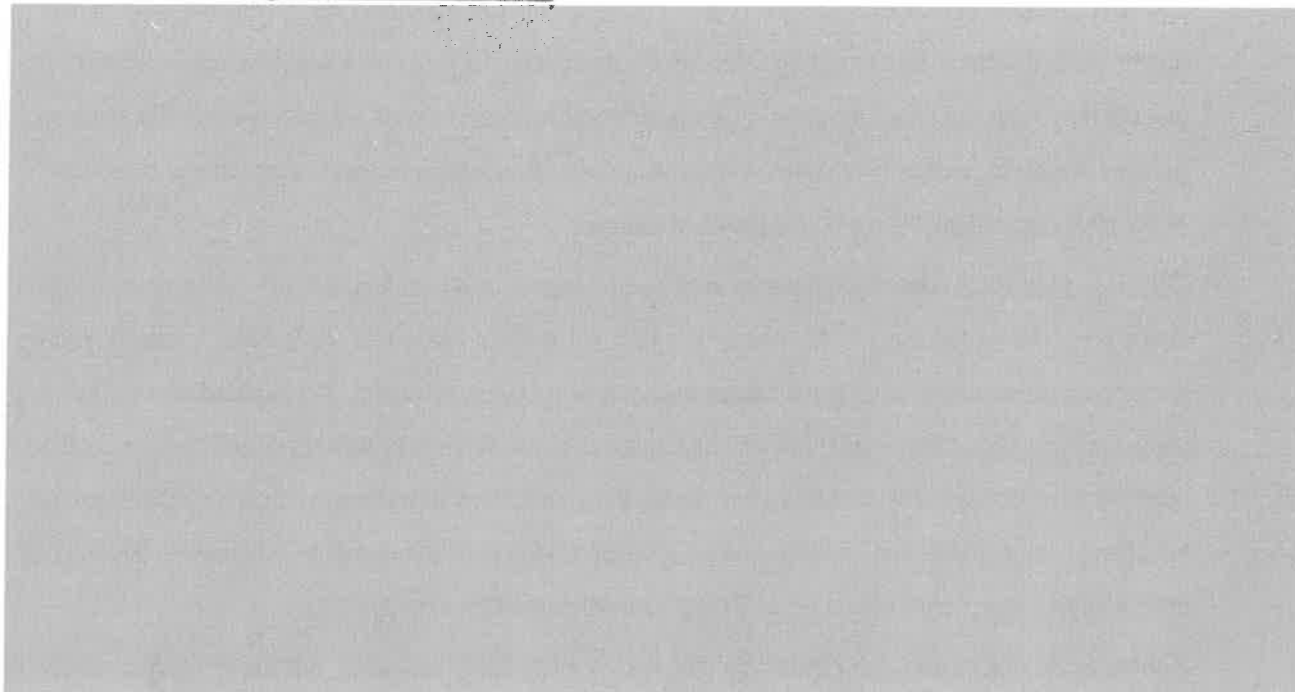




**B. Tagesordnung**

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Vortrag von [REDACTED] zu den methodischen und empirischen Ansätzen bei der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen
- V. Fortsetzung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- VI. Interne Sitzung
- VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VIII. Verschiedenes

## **I. Mitteilungen der Vorsitzenden**



## **II. Feststellung der Tagesordnung**

Die versandte Tagesordnung wird in der vorliegenden Form gebilligt.

## **III. Bemerkungen zum Protokoll**

Das Protokoll wird nach Diskussion mit einigen klarstellenden Änderungen zu den TOPs 1, 4 und 5 gebilligt und soll in genehmigter Form versandt werden. Im Übrigen wird das Verfahren zur Versendung des Protokolls technisch angepasst.

## **IV. Vortrag von [REDACTED] zu den methodischen und empirischen Ansätzen bei der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen**

[REDACTED] dankt dem Beirat für die Möglichkeit, zu den datenmäßigen und methodischen Grundlagen für die Bezifferung von Steuerrechtsänderungen referieren zu können. Gegenstand sei die Einnahmenseite von Bund, Ländern und Gemeinden mit den wesentlichen, dem Aufkommen nach in etwa gleich verteilten, direkten und indirekten Steuern.

Zentrale Aufgabe sei die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen, die in Gesetzentwürfe mit finanzwirksamen Maßnahmen als sog. Finanztableaus eingingen. Dabei sei zu unterscheiden zwischen der vollen Jahreswirkung (Entstehungsrechnung)

und den jährlichen kassenmäßigen Auswirkungen auf die Haushaltsplanung. Im Kern bilde die Rechnung also eine Grundlage für die Haushaltswirtschaft, sie diene insbesondere als Input für den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ und allgemein eine Grundlage für die steuerpolitische Analyse, wobei hier neben ökonomischen Überlegungen insb. Aspekte wie die der Aufkommensneutralität im Mittelpunkt stünden.

Die zugrunde liegenden Steuerstatistiken seien konzentriert im Statistischen Bundesamt. In den vergangenen Jahren sei die Aktualität der Statistiken erheblich verbessert worden und es herrsche insbesondere eine gute Zusammenarbeit mit den Ländern. Die Basisdaten stünden aufgrund privilegierter Zugriffsmöglichkeiten auch der Wissenschaft zur Verfügung („public user files“). Probleme bestünden aber darin, für neue Sachverhalte eine Schätzgrundlage zu erhalten; hier würden auch Daten außerhalb der Steuerstatistiken verwandt (bspw. Rückgriff auf Mikrozensus, Umfragen) oder direkt Verwaltungsdaten analysiert.

Zentrales Schätzmodell sei ein mikroanalytisches Modell, basierend auf einer repräsentativen Stichprobe von 250.000 Fällen; die Veränderungen würden im Einzelfall analysiert und dann für die Aggregation des Gesamteffekts gewichtet. Zentrales Grundsatzproblem sei dabei, dass mittels Daten der Vergangenheit zukünftige Wirkungen geschätzt, also Strukturen fortgeschrieben werden müssten. Zusätzlich stelle sich ein Konsistenzproblem, da die (fortgeschätzten) Eckwerte des Modells in den Datenkranz der Bundesregierung und der Ressorts eingepasst werden müssten. In diesem Zusammenhang sei auch zu bemerken, dass die ökonomischen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen nicht individuell geschätzt, sondern in toto in der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung berücksichtigt würden.

Generell könne man sagen, dass die Sensibilität für Haushaltswirksamkeit von Steuerrechtsänderungen gewachsen sei. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund werde derzeit u.a. das ESt-Mikromodell neu konzipiert. Mit Blick auf die Validität der Schätzansätze zeige sich, dass Abweichungen von den tatsächlichen Ergebnissen nur schwer überprüfbar seien, weil hierzu i.d.R. ein Vergleich mit einem fiktiven Veranlagungsergebnis auf der Grundlage des alten Steuerrechts erforderlich wäre. Eine wesentliche Ursache für Schätzabweichungen könne in unzutreffenden Fortschreibungsannahmen und Fehleinschätzung von Verhaltensreaktionen liegen (z.B. hinsichtlich der Überwälzbarkeit von USt-Erhöhungen). Im Übrigen stelle sich ein Konsistenzproblem, wenn zu viele Varianten und singuläre Sachverhalte mit Ad-hoc-Annahmen ohne konsistentes Modell geschätzt würden (Bsp. Steueramnestie).

In der Diskussion thematisieren einige Beiratsmitglieder das Problem der Schätzabweichungen, etwa bei Schätzungen zur Dualen Einkommensteuer durch das BMF einerseits und das DIW andererseits. [REDACTED] entgegnet, dass sich bei ei-

nem derartigen Systemwechsel prinzipielle Probleme der Modellstrukturen potenzieren; so seien die Verhaltensreaktionen nur schwer zu prognostizieren, im vorliegenden Fall etwa hinsichtlich des Ausschüttungsverhaltens, der Rechtsformwahl, dem EK/FK-Verhältnis und weiteren Vorgaben, die aus der Einbettung in das steuerliche Gesamtsystem entstünden (Abschaffung Gewerbesteuer, Mindestbesteuerung). Je nach Annahmengerüst könnten sich Schätzdifferenzen zwischen den jeweiligen Modellen von bis zu 50 Mrd. € ergeben, was eine robuste fiskalische Schätzung nahezu ausschließe. Generell seien aber zumindest die fachlichen Schätzungen im Hause vom Vorsichtsprinzip geprägt.

Als weiteres Problem wird die Schätzung von Karussellgeschäften bei der Umsatzsteuer thematisiert, bei der ebenfalls Inkonsistenzen in den Schätzungen zu beklagen seien (Hinweise zu strukturellen Schätzproblemen finden sich im Internet bei [www.pspmuc.de](http://www.pspmuc.de)).

Auf Nachfrage erläutert [REDACTED] das vom Bundesfinanzministerium verwendete Mikromodell zur Unternehmensbesteuerung, das in mehreren Stufen aufgebaut sei. Datengrundlage sei die GewSt-Statistik, die durch die KSt/EST-Statistik sowie die USt-Statistik vervollständigt würde. Ergänzend werde die Bemessungsgrundlage ermittelt, bspw. durch die Berücksichtigung der Abschreibungen. In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass die fiskalischen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform 2000 aufgrund unerwarteter Verhaltensreaktionen bei den Ausschüttungen nicht korrekt geschätzt werden konnten.

Der Beirat plädiert vor diesem Hintergrund generell für ein Offenlegen der Annahmen, um auf diesem Wege zur Verbesserung der Schätzgüte beizutragen. Existierende Studien zum Stand der Schätzmethoden sollten veröffentlicht werden und die Daten der Forschungsdatenzentren verstärkt - auch von der Wissenschaft - genutzt werden. Ein Beiratsmitglied moniert in diesem Zusammenhang die generelle Tendenz zur Überschätzung bei Unsicherheit, die nicht vereinbar sei mit dem Vorsichtsprinzip. [REDACTED] konzidiert, dass eine Fehlerkorrektur aufgrund eines fehlenden Referenzmaßstabs leider kaum möglich sei.

Einige Beiratsmitglieder problematisieren die steuerlichen Bereiche Alterseinkünfte, Umsatzsteuer-Erhöhung 2007 sowie Eigenheimförderung. Im Ergebnis wird deutlich, dass auch in diesen Bereichen die Fragen der Überwälzung und von Verhaltensanpassungen (insb. Vorzieh- und Mitnahmeeffekte) für die Ermittlung der fiskalischen Auswirkungen eine zentrale Rolle spielen. Bei den indirekten Steuern seien etwa Laffer-Effekte erkennbar, die zu systematischen Verzerrungen führten. Im Prinzip seien solche Effekte aber bei der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung berücksichtigt, dies gelte insbesondere für die Umsatzsteuererhöhung.

Mit Blick auf die zukünftige Ausrichtung der Steuerpolitik erklärt der [REDACTED]

[REDACTED] dass zunächst davon auszugehen sei, dass die Steuerquote historisch niedrig sei; gleichzeitig müssten bei den direkten Steuern Schlupflöcher gestopft werden und das Steuersubstrat erhalten werden.

[REDACTED] dankt [REDACTED] für die kenntnisreichen Ausführungen. In einer der kommenden Sitzungen könne die Diskussion ergänzt werden durch einen Vortrag des DIW zu Mikrosimulationsmodellen. Ein Vertreter des Bundesfinanzministeriums weist abschließend nochmals auf Möglichkeiten des Datenzugangs zu Forschungsdaten sowie auf einschlägige Publikation zu den Wirkungen von Steuerrechtsänderungen hin.

#### **V. Fortsetzung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“**

[REDACTED] stellt zunächst zwei gesonderte Papiere zur Spezifizierung einiger Aspekte des Gutachtens vor, in denen es um die Bestimmung der maximal vertretbaren Beschaffungskosten bei Spendeneinwerbung geht. Die Einwerbekosten würden verglichen mit den Zusatzkosten der Besteuerung, wobei von der Annahme fixierter Staatsaufgaben sowie irrelevanter Vollzugskosten ausgegangen werde. Im Ergebnis ergäbe sich eine empirisch robuste maximal tolerable Spendenbeschaffungskostenquote von rd. 20 % (exakt: 17,15 %), die weitgehend unabhängig von den zugrunde gelegten Parametern sei.

In der Diskussion stellen einige Beiratsmitglieder die Annahme gegebener Kollektivgüter in Frage. [REDACTED] verdeutlicht, dass die Argumentation im Papier davon ausgeht, dass dies als gedankliche Vorfrage geklärt sei; der Fokus werde vielmehr auf die oft vergessene Frage einer Subventionierung der Spendenverwaltung und –einforderung gelegt. In der Konsequenz resultieren ökonomische Anforderungen für die Behandlung von Spendenbeschaffungskosten bei der Gestaltung des Gemeinnützigkeitsrechts.

Einige Beiratsmitglieder geben zu bedenken, dass auch freiwillige Leistungen zu berücksichtigen seien, was zu anderen Ergebnissen für die Grenze führen könnte. Es wird klargestellt, dass zwischen marktmäßigen und volkswirtschaftlichen Beschaffungskosten zu unterscheiden ist und dass die Höhe der Zusatzkosten auch vom Steuersystem abhängt.

Der Beirat beschließt, eine leicht überarbeitete Fassung der Kurzfassung des Papiers als Kasten in das Gutachten aufzunehmen und mit zusätzlichen Verweisen auf die Literatur und Belegen für die empirische Evidenz zu versehen.

Der Beirat nimmt seine Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“ wieder auf. Der Text wird bis S. 33, Z. 11 (vor Abschnitt 4.1.2) diskutiert; redaktionelle Änderungen sind in der beigelegten Anlage kenntlich gemacht.

#### Abschnitt 3.6:

Der Beirat diskutiert, inwieweit dieser Abschnitt allgemeine Aspekte wie Bürgernähe und Flexibilität behandelt und insoweit am Anfang des Kapitels 3 platziert werden müsse. Es wird klargestellt, dass es hier bereits um Folgerungen für den staatlichen Handlungsbedarf gehe, was so auch im Titel des Abschnitts (S. 27, Z. 28) zum Ausdruck kommen müsse.

Zu Beginn dieses Abschnitts wird kritisiert, dass der Gesichtspunkt des Nutzungsausschlusses zu unpräzise, ja nahezu eine Leerformel sei. Die Begriffe Nutzeninterdependenz, Kollektivgütereigenschaft sowie Clubgut müssten hier neu eingeführt werden und die Internalisierungsbedürftigkeit begründet werden.

Einige Beiratsmitglieder plädieren für eine exaktere Einordnung des Aspekts der Gewinnerzielung in der Argumentation dieses Abschnitts, denn diese schließe Gemeinnützigkeit a priori aus; selbst Verluste seien kein Indiz für Gemeinnützigkeit. Insoweit schließe sich auch das Ausschüttungsverbot (S. 28, Z. 18) zumindest an dieser Stelle nicht logisch an, sondern besser in der praktischen Konkretisierung auf S. 36. Außerdem wird darum gebeten, auf S. 28, Z. 27 beim Argument der sozialen Anerkennung einen Rückverweis auf die S. 22/23 vorzunehmen und dabei die Funktion der Akkreditierung zu erwähnen.

Die Kommission wird gebeten, diesen Abschnitt auf der Grundlage der vorgetragenen Argumente zu präzisieren.

#### Abschnitt 3.7:

In der Diskussion um die Ausrichtung dieses Abschnitts wird klargestellt, dass es hier um Methoden zur Ermittlung von Zahlungsbereitschaften geht. Allerdings sehen einige Beiratsmitglieder Probleme bei der empirischen Messung von Zahlungsbereitschaft, auch sei das Kriterium der Bedeutsamkeit nur schwer einzugrenzen. Die Kommission prüft auf der Grundlage der Diskussion, ob der Abschnitt gestrafft werden kann.

#### Kapitel 4:

Die Kommission wird gebeten, den Titel („Kritik...“) nochmals zu prüfen. Außerdem sollte klar gemacht werden, dass es sich hier um die Diskussion notwendiger, aber keinesfalls hinreichender Bedingungen der Förderung gemeinnütziger Zwecke geht.

#### Abschnitt 4.1.1:

In der Passage zur Rolle der Kirchen (S. 32, Z. 23 ff.) wird von einigen Beiratsmitgliedern angemerkt, dass die bestehenden Formulierungen zu scharf seien und sowohl Präzisierungen als auch Abstufungen je nach den von den Kirchen verfolgten Zwecken erfordern. Eine klare Maßgabe liefere hier auch die Verfassung (Stichwort: Kooperation Staat – Kirche), in deren Rahmen man argumentieren müsse. Im Übrigen dürfe man die Kirchensteuerabzugsfähigkeit nicht mit der Kirchensteuer selbst vermischen.

Der Beirat beschließt daher, zum Ausdruck zu bringen, dass kirchliche Tätigkeit weit über mildtätige Zwecke hinausgehe, die vielfältigen Aufgaben der Kirchen jedoch die Gutachtenabgrenzung sprengten; deswegen seien im Text vor allem die sozialen Tätigkeiten in den Fokus zu nehmen. Neben den institutionellen Fakten, die sich aus der Verfassung und der Geschichte ergäben, müsse auch der aus dem EU-Recht ableitbare Aspekt der Diskriminierungsfreiheit thematisiert werden. Gleichzeitig sollte der Text aber in der Logik der Allokationstheorie verbleiben und im Kern den Zusammenhang zwischen Religionsausübung und steuerlicher Abzugsfähigkeit problematisieren.

Bei der Diskussion weiterer potenziell gemeinnütziger Tätigkeiten - insbesondere des Sports - wird auf den Konflikt zwischen den primär vertretenen allokationstheoretischen Begründungen und alternativen Ansätzen hingewiesen, etwa meritorischen Begründungen oder Verweisen auf die Wünschbarkeit einer Bildung von Sozialkapital.

\_\_\_\_\_ und einige Beiratsmitglieder machen deutlich, dass die strikt allokationspolitische Argumentationslinie die Funktion habe, einer Beliebigkeit bei der abgabenrechtlichen Privilegierung gemeinnütziger Zwecke entgegen zu wirken bzw. für den Staat allgemein klare Grenzen aufzuzeigen.

Andererseits vertreten einige Beiratsmitglieder die Position, dass einige der in Rede stehenden Aktivitäten (insbesondere Sport) auch in ökonomisch-theoretischer Hinsicht grundsätzlich förderungswürdig sein. Strittig sei nur, wie gewichtig die Kollektivgüter seien, die als Kuppelprodukte der Clubtätigkeit erzeugt werden. Der Beirat ist sich einig darüber, dass einer finanziellen Förderung durch den Staat enge Grenzen gezogen werden müssten (Subsidiarität).

Neben weiteren Einzelfragen (Berücksichtigung der Kommerzialisierung in der Dienstleistungsgesellschaft, Einbeziehung des Pflichtgedankens als ergänzendes Element, empirische Fassbarkeit der „Bedeutsamkeit“, empirische Trennung verschiedener Funktionen) stellt sich letztlich das Problem der Anwendung der theoretischen Konzepte. Der Beirat erachtet es als notwendig, die Kriterien der Nutzungsinterdependenz bzw. der Kollektivguteigenschaft, aber auch des Clubgutcharakters exakt zu fassen und in der gebotenen Klarheit auf die in der Dis-

kussion stehenden Bereiche anzuwenden. Dabei soll bei Privilegierungen ein Vorsichtsprinzip beachtet werden.

Die Kommission wird gebeten, den Abschnitt entsprechend der Diskussion in dieser vermittelnden Form zu überarbeiten und dabei Wertungen möglichst zu vermeiden. Die Diskussion endet auf S. 33., Z. 11.

#### **VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung**

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Vortrag [REDACTED] zu Beratungsinstitutionen des BMF sowie zur neuen Struktur des Hauses
- V. Fortsetzung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- VI. Interne Sitzung (Zuwahl eines Mitglieds)
- VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VIII. Verschiedenes

#### **VIII. Verschiedenes**

entfällt

Berlin/Münster, den 24. Januar 2006

gez. [REDACTED]

gez. [REDACTED]



*Dr. Prohmann*

Wissenschaftlicher Beirat beim  
Bundesministerium der Finanzen



14. Dezember 2005

**Protokoll des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen  
vom 17. November 2005**

Anliegend übersende ich das geänderte und so genehmigte Protokoll der Tagung des  
Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen am 11./12. November  
2005 in Dresden.

Wegen eines Büroversehens wurde Ihnen eine nicht genehmigte Fassung zugesandt. Bitte  
tauschen Sie das Protokoll aus. Die nicht genehmigte Fassung ziehe ich hiermit zurück.

Ich bitte, das Versehen zu entschuldigen.

