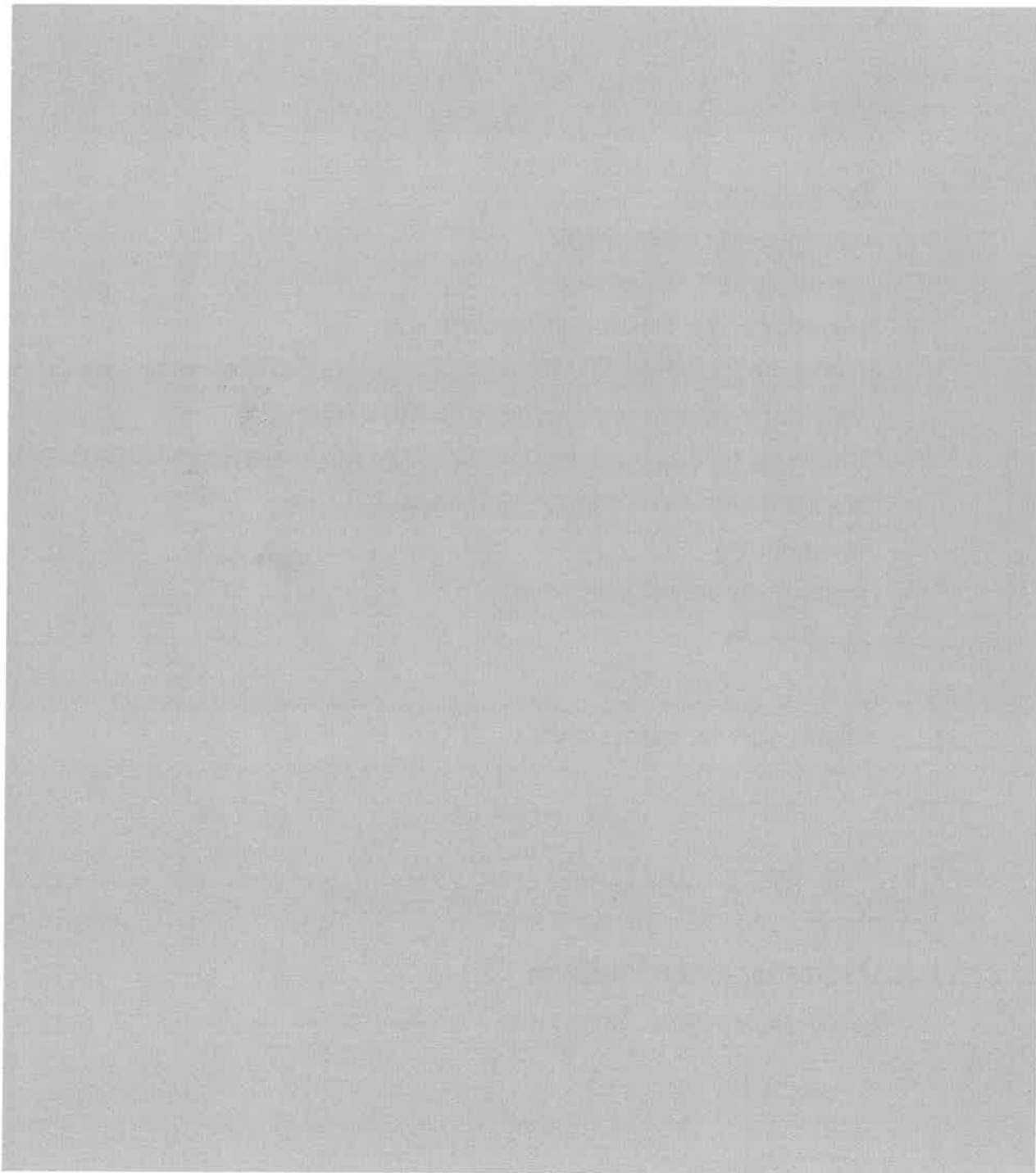


Vertraulich

Niederschrift 1/06
der 459. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 13./14. Januar 2006 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 Beratungsinstitutionen des Bundesfinanzministeriums sowie zur neuen Struktur des Hauses
- 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

Zum Protokoll der letzten Sitzung werden folgende Änderungen beschlossen:

S. 3, 2. Abs. wird wie folgt gefasst: „[redacted] gibt dem Beirat zur Kenntnis, dass er in einem Brief an [redacted] seine Entlassung aus dem Beirat beantragt hat. Der Beirat bedauert dies und wünscht [redacted] alles Gute.“

S. 8; 2. Abs., 1. Satz wird wie folgt geändert: „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; ...“

Das Protokoll zur Dezember-Sitzung wird mit diesen Änderungen angenommen.

IV. Vortrag von [redacted] zu Beratungsinstitutionen des Bundesfinanzministeriums sowie zur neuen Struktur des Hauses

[redacted] stellt zunächst wesentliche organisatorische Änderungen im Hause vor. Als [redacted] fungiere [redacted] während [redacted] zuständig sein werde; [redacted] sei [redacted] zuständig.

Die Zahlen für das Staatsdefizit in Maastricht-Abgrenzung seien in erfreulicher Weise korrigiert worden: Für 2005 ergäbe sich ein Staatsdefizit von voraussichtlich 3,5% im Vergleich zur Meldung im Rahmen des Stabilitätsprogramms in Höhe von 3,7% (bereinigt um die Postunterstützungskassen 3,9%). Die Verbesserung sei zurückzuführen auf ein stärkeres BIP-Wachstum, steigende Steuereinnahmen und eine verbesserte Finanzlage der Länder. Dies habe eine leichte Verschlechterung in der Finanzlage der Sozialversicherungen überkompensiert. Es bedeute, dass die Staatsquote weiter sinke und die Steuerquote unverändert niedrig sei. Aktuell seien auch die Steuereinnahmen im Dezember um 3,5% angestiegen, wobei das Plus sich vor allem aus den gewinnabhängigen Steuern speise. Für das BIP könne man derzeit von einem Anstieg von 1½% in 2006 und von 1% in 2007 ausgehen. Vor dem Hintergrund dieser positiven Entwicklung sei nach den finanzpolitischen Konsequenzen für 2006 zu fragen. Prozedural sei der 22. Februar für die Beratungen des Haushalts im Kabinett sowie für die Meldung des dt. Stabilitätsprogramms nach Brüssel vorgesehen.

Auf Nachfrage einiger Beiratsmitglieder erläutert [redacted] dass das Maßnahmenpaket der Bundesregierung für mehr Wachstum, Beschäftigung und Innovation in erheblichem Maße Konsolidierungselemente in Form von konkreten haushalterischen Maßnahmen und dem Abbau von Steuervergünstigungen enthalte.

Im Folgenden erläutert [REDACTED] die Beratungsstrukturen im Bundesfinanzministerium. Zu den Kerninstitutionen der wissenschaftlichen Politikberatung speziell für das Ministerium gehören der Wissenschaftliche Beirat und der Sachverständigenrat. Weiterhin sei der Arbeitskreis Steuerschätzungen für die Prognose der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden eine wichtige Einrichtung. Im Bereich der Finanzmärkte seien einige Beratungsgremien etabliert, so die Börsensachverständigenkommission, die sog. Hildebrandt-Gruppe, eine „financial advisory group“ im Kapitalmarktbereich sowie ein Benchmark-Management-Committee. Daneben existierten Beiräte im Bereich der Postwertzeichen sowie eine Vielzahl kleinerer Beiräte und Beratungsgremien.

[REDACTED] unterrichtet auch über den Arbeitskreis Finanzwissenschaften als ein Pilotprojekt, in dem Nachwuchswissenschaftler zu einem regelmäßigen jour fixe eingeladen werden, um abgegrenzte politiknahe Bereiche zu bearbeiten und zu diskutieren. Zudem erfolge Forschung und Beratung im Ministerium in wichtigen Teilen über Forschungsprojekte, die spezielle politiknahe Bereiche abdecke, z.B. aktuell den Aspekt der Finanzpsychologie. [REDACTED] bietet an, zum laufenden Projekt „Qualität der öffentlichen Finanzen“ vorzutragen.

Mit Blick auf die Frage nach einer praktisch orientierten Beratung zum Steuerrecht wird von einigen Beiratsmitgliedern eine verbesserte Beratung z.B. zum Thema „Übergangsregelungen“ sowie die Durchführung von Planspielen angeregt. Ein Austausch mit Praktikern könne hier Lücken offen legen und Praxisplanspiele sollten zumindest für die Zukunft avisiert werden. Ergänzend gebe es Beratungsgremien in anderen Ressorts, die teilweise ebenfalls finanzpolitische Bezüge aufwiesen, was die Frage nach der adäquaten Vernetzung der Beratungsstrukturen aufwerfe.

In der Diskussion wird deutlich, dass die Reorganisation des Ministeriums Chancen eröffnet, die Zusammenarbeit des Beirats mit dem Ministerium auf neue Grundsatzfragen und aktuelle Problemstellungen auszudehnen. Vor diesem Hintergrund solle die Diskussion mit dem Ministerium - vor allem zu konkreten Reformprojekten unter finanzpolitischem Blickwinkel - weiter intensiviert werden. Die regelmäßige Anwesenheit der Ministeriumsmitarbeiter und Informationen zu aktuellen finanzpolitischen Themen werden vom Beirat begrüßt.

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

teilt mit, dass ein Beiratsmitglied eine klarstellende Ausarbeitung zum Thema „Kirchliche Zwecke im Lichte des Art. 140 GG“ vorgelegt habe. Der Beirat nimmt seine Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“ zur besonderen Frage der Behandlung des Sports auf Basis der Version vom 6. Januar 2006 (ab S. 37 Mitte) wieder auf.

In der Diskussion wird deutlich, dass es darum geht, klare, aber praktikable und empirisch handhabbare Abgrenzungen für den Sport als Individualgut einerseits bzw. als Kollektivgut mit externem Nutzen andererseits vorzunehmen. Jugendarbeit könne als lokales Kollektivgut von besonderer Bedeutung sein; man dürfe die Forderung nach genereller Nichtausschließbarkeit aber nicht verlassen und müsse die Kollektivgut-Forderung rigoros anwenden.

Gleichwohl sei klar, dass für die Politik die Allokationstheorie nicht der einzige Bewertungsmaßstab sei, nicht zuletzt bei der Bewertung des Sports.

Wichtig sei bei der Effizienz-Betrachtung außerdem die Einordnung der sog. Mildtätigkeit. Diese könne als Argument für Gemeinnützigkeit dann angewandt werden, wenn ein Angebot unter Kosten bei gleichzeitiger Entlastung des Staates erfolge.

Dessen ungeachtet sei die Frage der institutionellen Ansiedlung der Aufgabenwahrnehmung weiter zu diskutieren. Generell schließe ein Fehlen von Gemeinnützigkeitsmerkmalen nicht aus, dass entsprechende Ziele mit anderen ausgabenpolitischen Maßnahmen gefördert werden; dabei sei insbesondere eine Abwägung der damit verbundenen Transaktions- und Informationskosten notwendig. Für eine Förderung über die Ausgabenseite spreche insbesondere die hohe Zielgenauigkeit, Transparenz und Kostenersparnis. Klar sei aber, dass die Instrumentenfrage unabhängig von der Gemeinnützigkeitsfrage sei und im Wesentlichen unter polit-ökonomischen Gesichtspunkten diskutiert werden müsse. Dabei könne man erläuternd diagnostizieren, dass ein Großteil von Betätigungsfeldern der Gemeinnützigkeit auf historische Gründe zurückzuführen sei, z.B. auf getarnte Formen der Förderung der Streitkräfte im Anschluss an den Versailler Vertrag. Obwohl diese Anlässe heute keine Bedeutung mehr hätte, sei eine Beharrungstendenz zu beklagen. Der Beirat bittet die Kommission, den Abschnitt zum Sport im Lichte der Diskussion umzuformulieren.

Abschnitt 4.1.1. Die steuerbegünstigten Zwecke

Von einigen Beiratsmitgliedern wird betont, dass die Bewertung der Gemeinnützigkeit von Kirchen gerade mit Blick auf den Aspekt der Mildtätigkeit durchaus kontrovers sei; allgemeine Problembereiche wie die der Kirchensteuer könnten allerdings in diesem Gutachten nicht explizit thematisiert werden; hier könne allenfalls ein Verweis auf die besondere institutionel-

le Bedeutung und die Diskussion in der Literatur erfolgen. Gleichwohl müsse eine Bewertung und damit potenzielle Kritik zum Ausdruck gebracht werden. Nach Diskussion wird die Kommission gebeten, den Abschnitt neu zu gliedern und unter Berücksichtigung der klarstellenden Ergänzungen zur Rolle der Kirchen auch im Lichte der Abgabenordnung anzupassen.

Abschnitt 4.1.3. Förderung der Allgemeinheit

Einige Beiratsmitglieder thematisieren, dass bei der Beschreibung des Aspekts der Förderung der Allgemeinheit das Gutachten in seiner rein alloktionstheoretischen Ausrichtung zu eng sei. Dahinter verberge sich ein grundsätzliches methodologisches Problem der Zielfindung und –definition. Es sei klar, dass das Gutachten von seiner Funktion her einen klaren Rechtfertigungszwang für die Politik auslösen müsse, was für eine stark alloktionstheoretische Ausrichtung spreche. Der ökonomische Maßstab sei konzise auf bestehende institutionelle Regelungen, insb. der Abgabenordnung, anzuwenden und hier seien insb. lokale Kollektivgüter und das damit verbundene Nutzungskonzept abzugrenzen. Dies sei nach Auffassung des Beirats klarstellend zu verstärken.

Abschnitt 4.1.5. Ausschluss wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe

In der Diskussion zur Behandlung wirtschaftlicher Geschäftsbetriebe (Titel geändert) wird deutlich, dass durch Steuerbegünstigungen ausgelöste Ineffizienzen (ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile) kritisch zu bewerten seien. Fraglich sei dabei, wie der Bereich der Daseinsvorsorge einzustufen und zu bewerten sei. Hierzu wird der Kommission eine Formulierungshilfe zur Verfügung gestellt. Teile des Abschnitts auf S. 39 seien unter Mildtätigkeit zu subsumieren. Klarer zu schärfen seien im Weiteren die Begriffe „Einnahmen am Markt“, aber auch der Unterschied zwischen Gewinnerzielung und -verwendung sowie zwischen „transfers in cash“ und „transfers in kind“. Die Kommission wird gebeten, die Argumentation klarer zu strukturieren und die Klarstellungswünsche bei der Überarbeitung zu berücksichtigen.

Abschnitt 4.2. Besitzsteuerliche Vergünstigungen

Die Kommission wird prüfen, ob der einführende Absatz gestrichen werden kann. Auch müsse die Überschrift allgemeiner gefasst werden („Einzelsteuergesetzliche Vergünstigungen“). Des Weiteren wird die Kommission einen Vorschlag für eine neue Gliederung des Kapitels erarbeiten.

Abschnitt 4.2.1. Körperschaftsteuer

Eine Klarstellung zur Körperschaftsteuer müsse dahingehend vorgenommen werden, dass die Kategorie der Liebhaberei ausgeschlossen und gleichzeitig die aktuelle Rechtsprechung berücksichtigt wird. Zum Aspekt der Europarechtstauglichkeit des jetzigen steuerlichen Re-

gimes wird festgestellt, dass es in dieser Form nicht haltbar sei, dass aber eine Begrenzung auf Gemeinnützigkeit im Inland oder alternativ eine Öffnung für Europa möglich sei.

Abschnitt 4.2.3. Gewerbe- und Grundsteuer

Die Kommission wird gebeten, die Kritik an einer möglichen Kostenentlastung von Unternehmen über das Vehikel der Förderung von Gemeinnützigkeit klarer zu begründen und ggf. Beispiele zur Veranschaulichung zu benennen.

Abschnitt 4.2.4. Einkommensteuer

Der Beirat diskutiert die Einordnung des Abschnitts in das gesamte Kapitel, da hier eine besondere Affinität zum Spendenprivileg (Abschnitt 4.4) bestehe. Einige klarstellende Ergänzungen des Textes gehen aus der Anlage hervor.

4.3.1. Umsatzsteuerliche Vergünstigungen wegen Gemeinnützigkeit

Der Beirat regt an, dass die Kommission zur Frage der Effizienz des Dritten Sektors einige Beispiele benennt und insb. auch kleinere Institutionen berücksichtigt.

4.3.3. Andere Rechtfertigungsgründe für umsatzsteuerliche Vergünstigungen

Der Beirat beschließt, den Abschnitt im Lichte der Diskussion um die Jugendarbeit und der lokalen Kollektivgut-Problematik, aber auch unter Berücksichtigung der bindenden EÜ-rechtlichen Vorgaben anzupassen. Allgemein werden mögliche Kriterien für eine differenzierende Besteuerung erörtert, etwa verteilungspolitische Gründe, Erhaltung der Arbeitskraft, Förderung des Humankapitals, Grundversorgung mit Gesundheit. Auch müsse eine Grenzziehung zwischen Konsum und Vorleistungen erfolgen. Der Beirat verdeutlicht, dass insb. der Aspekt des Humankapitals ein komplexes Thema sei, das hier nicht adäquat behandelt werden könne und stattdessen in einem späteren Gutachten vertieft aufgegriffen werden solle.

4.4. Spendenprivileg

Die Problematik des Spendenprivilegs wird ausführlich erörtert. Der Aspekt der direkten Förderung sollte in den allgemeinen Teil aufgenommen werden. Fraglich ist auch, inwieweit Praktikabilitätsabwägungen Eingang in die Bewertung des Spendenprivilegs finden sollten. Klar ist aus Sicht des Beirats, dass die Frage der Anreize und die Zukunftsgerichtetheit der Bewertung zentral sein müssen. Insbesondere bei Großspenden müsse die Frage der Einflussnahme durch Spender auf politische Entscheidungen und die der Substituierbarkeit der Zwecke, aber auch der Aspekt der Transparenz deutlicher gemacht werden (ggf. in einer Fußnote).

4.5. Zivildienst

Der Beirat entscheidet, dass dieser Abschnitt etwas allgemeiner gefasst wird und dementsprechend auch die Überschrift angepasst wird. Im Wesentlichen gehe es hier um ein Geflecht von ausgabeseitigen Maßnahmen bzw. Vorteilsnahmen, z.B. um die Übernahme von Versiche-

rungsleistungen oder von Fahrtkosten bei Zivildienstleistenden in Krankenhäusern. Es wird beschlossen, die Passagen zur Wehrpflicht zu präzisieren. Die Diskussion endet auf S. 54. Die Kommission wird gebeten, die Abschnitte bis einschließlich 4.5. auf Basis der Diskussion zu überarbeiten.

VI. Interne Sitzung

[REDACTED] wird in den Beirat gewählt. [REDACTED] wird [REDACTED] bitten, [REDACTED] satzungsgemäß zu berufen. [REDACTED] wird in einem Schreiben über die Wahl informiert (inzwischen erfolgt).

VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Fortsetzung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- V. Gespräch mit dem [REDACTED] zu aktuellen Fragen der Finanz- und Steuerpolitik
- VI. Brainstorming zum neuen Gutachtenthema „Gemeinsame Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage in Europa“
- VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VIII. Verschiedenes

VIII. Verschiedenes

entfällt

Berlin/Münster, den 21. Februar 2006

gez. [REDACTED]

gez. [REDACTED]