

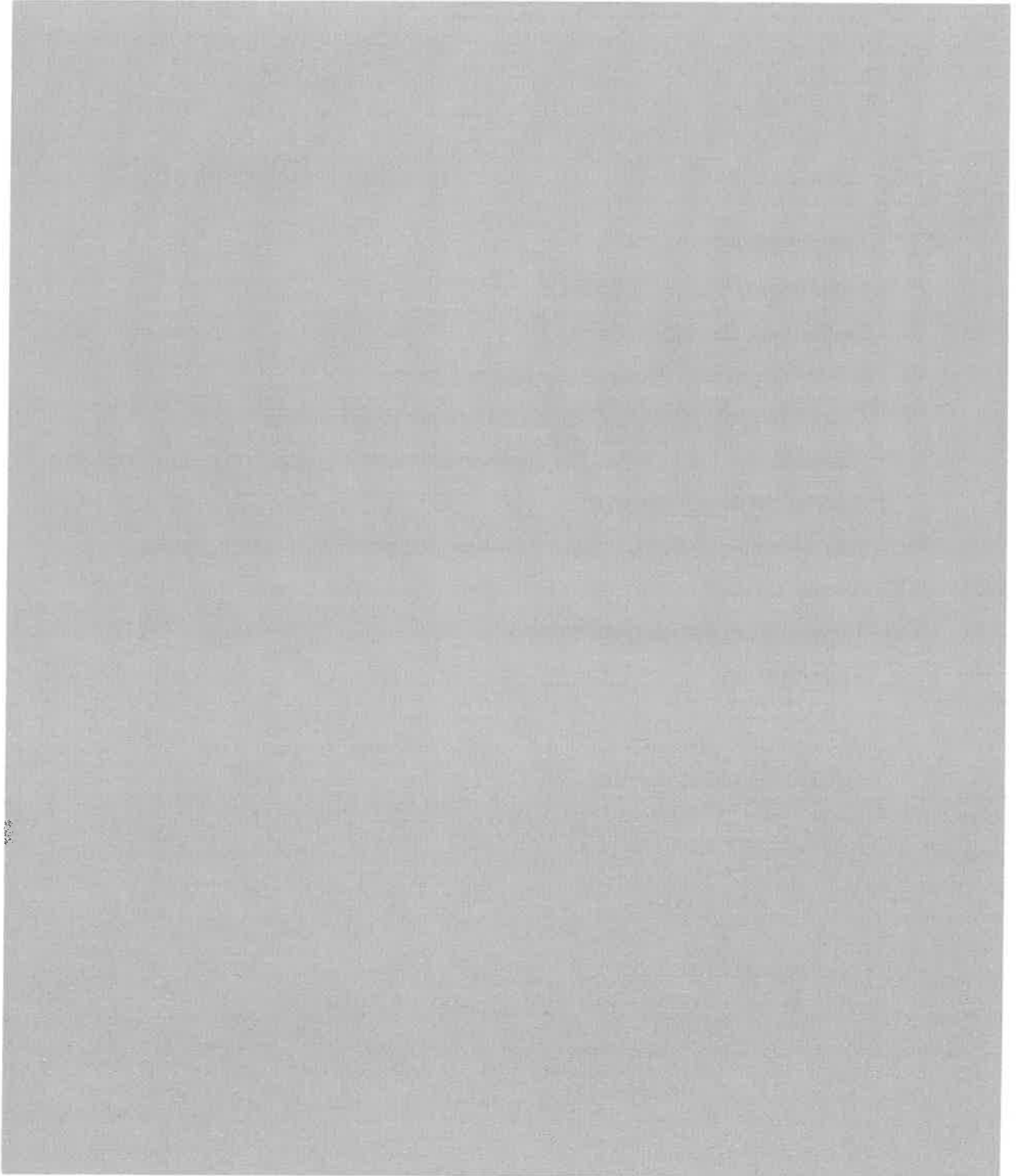
~~Entwurf~~

3\_06.doc

Vertraulich

**Niederschrift 3/06**  
**der 461. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats**  
**beim Bundesministerium der Finanzen**  
**am 21./22. April 2006 im**  
**Holland Hotel „Sophienpark“ in Baden-Baden**

**A. Teilnehmer**



Köln

Köln

München

Tübingen

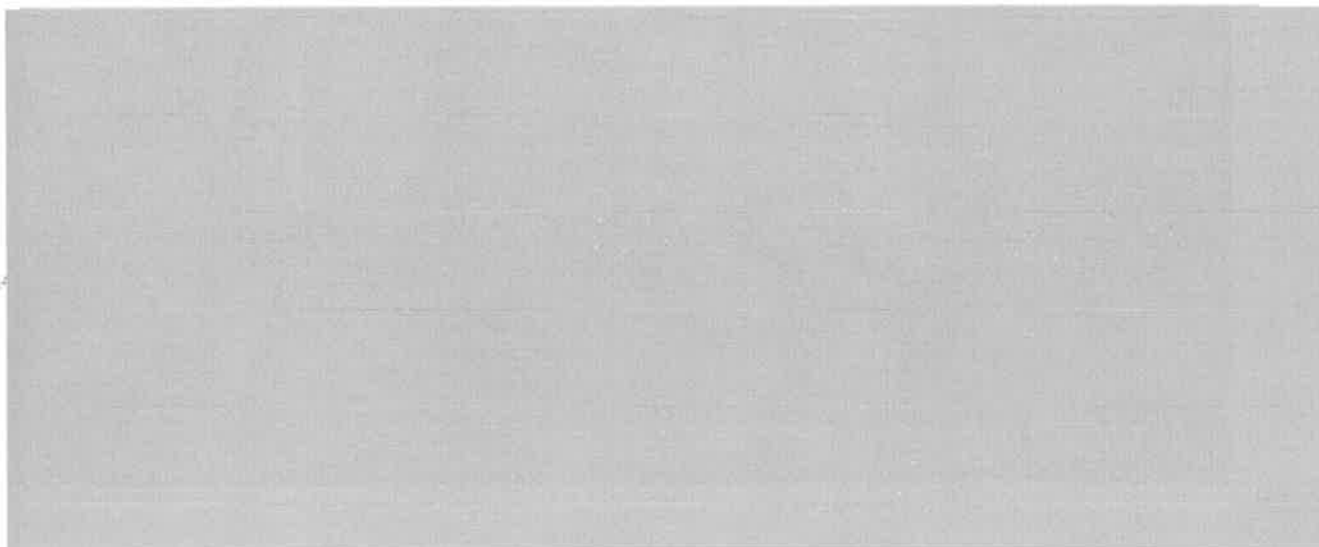
Hamburg

Marburg

**B. Tagesordnung**

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Gespräch mit [REDACTED] zu Fragen der Finanzpolitik
- V. Abschluss des Gutachtens „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- VI. Diskussion des neuen Gutachten-Themas „Körperschaftsteuer in Europa“
- VII. Interne Sitzung
- VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- IX. Verschiedenes

**I. Mitteilungen der Vorsitzenden**



## **II. Feststellung der Tagesordnung**

Die versandte Tagesordnung wird in der vorliegenden Form gebilligt.

## **III. Bemerkungen zum Protokoll**

Das Protokoll der letzten Sitzung wird mit Änderungen von [REDACTED] zu Abschnitt VI. des Protokollentwurfs angenommen.

## **IV. Gespräch mit [REDACTED] zu Fragen der Finanzpolitik**

[REDACTED] berichtet über die aktuelle finanzpolitische Situation und Reformdiskussion sowie über laufende Projekte des Ministeriums. Zunächst sei erfreulich, dass die Defizitzahlen für das Jahr 2005 positiv ausfallen und nahe an der Maastricht-Defizitgrenze von 3 % liegen würden. Der Bundeshaushalt 2006 befinde sich in der Beratung, in Bezug auf die zentralen Aspekte Maßnahmen des Haushaltsbegleitgesetzes und MWSt-Erhöhung seien derzeit keine substantziellen Änderungen erkennbar. Für das Jahr 2007 unterliege der dt. Staatshaushalt einem verschärften Regime aufgrund der Inverzugsetzung wegen anhaltender Verletzung der Maastricht-Grenzen. Erforderlich seien angemessene Maßnahmen für den Haushalt 2007, die im Rahmen einer Aktualisierung des dt. Stabilitätsprogramms an KOM gemeldet würden. In der aktuellen Bewertung könne man sagen, dass die Konsolidierungsmaßnahmen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite ansetzen. Steuererhöhungen gleichen im Wesentlichen die Belastungen im Bereich der Sozialen Sicherung aus, während die Netto-Konsolidierung über die Ausgabenseite erfolgt. Frühestens im Frühjahr 2007 könne das Defizitverfahren bei verschärften Berichtspflichten wieder ruhen. Im Ministerium seien einige Projekte auf den Weg gebracht worden, die für den Beirat von Interesse sein könnten. Zum einen würden im Hause Vorschläge zur Unternehmenssteuerreform diskutiert, bei denen maßgeblich sein müsse, dass der Wettbewerbsnachteil der Kapitalgesellschaften vermindert, Rechtsformneutralität hergestellt und Finanzierungsneutralität ge-

wahrt wird. Bei den Reformvorschlägen müsste ganz wesentlich die Konsolidierungsziele der Bundesregierung berücksichtigt werden, was den finanziellen Ausgestaltungsspielraum erheblich begrenze. Die Reform sei im Kontext mit anderen wichtigen Themen der politischen Agenda der Regierung zu sehen, insb. der Sanierung der Sozialversicherungen (z.B. Effizienzgewinne durch Marktmechanismen; Dämpfung der Kostendynamik im Gesundheitswesen); zu letzterem habe der Beirat einen wichtigen Beitrag geleistet.

Das Bundesfinanzministerium verfolge seit längerem den strategischen Ansatz, die Nachhaltigkeit und Wachstumswirksamkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern und werde dies voraussichtlich auch zu einem Schwerpunktthema der EU-Präsidentschaft und der G7-Präsidentschaft machen. Darüber hinaus beschäftige man sich mit der Frage der Reform von Budgetregeln, etwa nach dem Schweizer Modell einer Schuldenbremse; diese Debatte stehe auch im Kontext zur Föderalismusreform.

In der Diskussion thematisieren einige Beiratsmitglieder die Frage einer ökonomisch rationalen Schuldenbegrenzung. Gerade beim Schweizer Modell sei zu fragen, wo die Schuldengrenze liege und wie sie ausgestaltet sein, etwa ob die Sozialversicherungen einbezogen würden. Mit Blick auf die Übertragbarkeit auf Deutschland sei zu klären, inwieweit eine Verfassungsänderung notwendig sei und ob der Bund die Schulden der Länder übernehme bzw. eher eine Art Fonds-Lösung für die Länder zielführend sei.

Einige Beiratsmitglieder verweisen in diesem Kontext auf die Notwendigkeit einer zeitgemäßen Fassung der verfassungsmäßigen Kreditgrenze des Art. 115 GG, der im Geiste der 60er Jahre konzipiert sei. Vor allem müsse ein deutlich eingeschränkter Investitionsbegriff - etwa verstanden als rentierliche Investitionen - Verwendung finden und das Äquivalenzprinzip stärker verankert werden. Alternativ wird eine Übernahme der Maastricht-Defizitgrenzen vorgeschlagen. Inwieweit das Konzept der zukunftsorientierten Ausgaben Verwendung finden solle, wird kontrovers diskutiert. In jedem Fall erfordere eine Reform, dass die Bundesländer in Deutschland mehr Steuerautonomie erhalten.

Der Beirat diskutiert abschließend kurz die aktuell anstehende MWSt-Erhöhung unter konjunkturellen Gesichtspunkten sowie die Verwendung dieser Einnahmen - auch im Zusammenhang mit anstehenden Reformen im Bereich der Sozialversicherung. [REDACTED] merkt an, dass sich das Bundesfinanzministerium mit der Frage auseinandergesetzt habe, inwieweit der derzeitige finanzpolitische Kurs der Bundesregierung expansiv oder restriktiv sei.

**V. Abschluss des Gutachtens „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“**

Der Beirat diskutiert – entsprechend der Verabredung der vergangenen Sitzung – den neuen Gutachtenentwurf vom 9. April 2006 beginnend mit Seite 1. Die Kommission erläutert, dass offene Fragen, z.B. zur Behandlung von Personengesellschaften und deren ökonomischen Begründung (S. 13 des Entwurfs), chronologisch zu erörtern seien; außerdem stelle sich die Frage nach einer Redaktionskommission. Als Anlage sind die im Beirat beschlossenen Änderungen des Gutachtenentwurfs beigelegt. Im Weiteren wird die Diskussion dargestellt, soweit es sich um substantielle Punkte handelt und Änderungen nicht nur redaktioneller Natur sind.

*Abschnitt 1. Einführung*

Einige Beiratsmitglieder schlagen vor, den Text zu fokussieren und die Problematik der steuerlichen Behandlung zu schärfen; der Beirat beschließt, den Abschnitt unverändert zu lassen.

*Abschnitt 2.3 Zur Kosteneffizienz gemeinnütziger Anbieter im Vergleich zu gewerblichen Anbietern*

Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung des dritten Sektors, für den eine umfassende Quantifizierung noch aussteht, werden in diesem Abschnitt die Ineffizienz des Sektors und die Rolle der steuerlichen Privilegierung problematisiert. Hierzu wird eine neue Textpassage verabschiedet, die das Untersuchungsinteresse besser strukturiert darstellt.

*Abschnitt 3.1 Selbstlose Förderung der Allgemeinheit*

Nach Auffassung einiger Beiratsmitglieder sei eine puristische Definition von „Allgemeinheit“ zu eng, man müsse im Sinne der Rechtsprechung eher von „Quasi-Allgemeinheit“ sprechen; dies sei auch konsistent mit der nachfolgenden Argumentation. Allerdings beziehe sich der Aspekt der Allgemeinheit nicht nur auf den öffentlichen Guts-Charakter, sondern indirekt auch auf die notwendige Reichweite der Regelung bzw. auf die Frage des adäquaten Instruments.

Die Passage zur Behandlung von Körperschaften im Gegensatz zu Einzelpersonen oder Personengesellschaften (S. 13) solle klarer formuliert werden, hier sei zum einen auf die Europäische Zinsrichtlinie zu verweisen, zum anderen trage das Transaktionskostenargument. Die Trennung der Vermögensmassen sei ein zentrales Argument zur Unterbindung von Missbrauch; Personengesellschaften böten hierfür keinen adäquaten Anknüpfungspunkt. Klar sei jedenfalls, dass die Argumente die Struktur der Einkommenssteuer generell betreffen.

*Abschnitt 3.4 Staatliche Förderung privat bereitgestellter Kollektivgüter: Pro und Contra*

Ausgehend vom Ergebnis des Vorabschnitts, der die private Bereitstellung von Kollektivgütern beleuchtet und der im Fazit klarer dargestellt werden müsse, wird dieser Abschnitt vor al-

lem methodologisch und modelltheoretisch diskutiert. Zum einen geht es in der Diskussion darum, inwiefern das Standardmodell zu weit gehe und unplausibel sei für Argumente dafür, warum Menschen spenden. Offensichtlich besitze Gemeinnützigkeit einen Doppelcharakter, einen individuellen und einen kollektiven Nutzen.

Eine weitergehende Diskussion entspinnt sich an der Frage der Motive für Spenden, die Sammlung Ludwig wird als kritisches Beispiel erörtert. Ergebnis der Diskussion ist, dass der Abschnitt S. 22 (Z. 16) bis 24 (Z. 21) unter wesentlicher Beibehaltung der Kernargumente vereinfacht und die stark modelltheoretischen Argumente verständlicher formuliert werden sollten. Eine erste vorläufige Formulierung kann der Anlage entnommen werden; diese wird von zwei Beiratsmitgliedern überarbeitet und der Kommission zugeleitet.

#### Abschnitt 3.5 Der Spendenabzug

In der Diskussion zum Spendenabzug thematisieren einige Beiratsmitglieder die Relevanz der bestehenden steuerrechtlichen Obergrenzen und die Problematik der Progression. Im Ergebnis soll der Abschnitt einfacher formuliert und Konsistenz mit dem Ende des Gutachtens hergestellt werden, gerade was die Frage der Kappung und der Progression betrifft. Die Folgerungen für den staatlichen Handlungsbedarf (3.7) seien ggf. im Lichte des Abschnitts S. 24 ff. zu relativieren.

#### Abschnitt 4.1.3 Zur Förderung des Sports wegen Gemeinnützigkeit

In diesem Abschnitt wird von einigen Beiratsmitgliedern angeregt, den Optionsgutcharakter der Sportanlagen stärker zu betonen. Die Frage, inwieweit vom Homo-oeconomicus-Modell abgewichen werden müsse oder nicht, wird kontrovers diskutiert. Einige Beiratsmitglieder kritisieren, dass die Argumentation einseitig gegen den Sport ausgerichtet sei; dies schlage sich auch in der Nennung der Quellen nieder. Nach Auffassung der Mehrheit des Beirats zeigt sich der erreichte Kompromiss darin, dazulegen, dass die Politik Sportanlagen errichten könne, es dürfe hierfür nur keine steuerliche Abzugsfähigkeit geben.

#### Abschnitt 4.1.5 Förderung wegen Verfolgung kirchlicher Zwecke

Es soll ein klarstellender Hinweis eingebaut werden, worauf sich die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden auch an diese Einrichtungen begründet. Im Übrigen ist die Darstellung stark juristisch und deskriptiv ausgerichtet, um stärker Hintergründe zu beleuchten.

#### Abschnitt 4.2.1 Körperschaftsteuer

Der letzte Absatz dieses Abschnitts wird überarbeitet; auf S. 42, Z. 25 bis 43 werden Hinweise auf das aktuelle EUGH-Verfahren ergänzt.

## Abschnitt 4.2.4.3 Andere Rechtfertigungsgründe für umsatzsteuerliche Vergünstigungen

Die Mehrheit des Beirats hält die Beibehaltung der umsatzsteuerlichen Privilegierung des Sports basierend auf der gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe der 6. MWSt-Richtlinie für wenig überzeugend und plädiert dafür, dass Deutschland als Mitgliedstaat der EU auf eine Aufhebung der Vorschrift hinwirken sollte.

## Abschnitt 4.3 Zivildienst

Es wird angeregt, die Daten zu den Arbeitskosten (S. 55, Z. 1-6) zu überprüfen. Der Abschluss dieses Abschnitts – zum wissenschaftlichen Grundverständnis und zur Konsumentensouveränität – sollte für den Leser etwas verständlicher gefasst werden.

## Abschnitt 5 Empfehlungen

In S. 57, Z. 24-27 ist der Aspekt der Abgrenzbarkeit und Prägung erwerbswirtschaftlicher Tätigkeiten zu ergänzen.

## Abschnitte 5.3.1 Empfehlungen im Einzelnen und 5.3.2 Einige Konsequenzen

Die Empfehlung zur Änderung der §§ 64 bis 68 AO (S. 62, Z. 24 ff.) ist sprachlich anzupassen; einige Formulierungen werden gestrafft (siehe Anlage).

Von Abschnitt 5.4.2 Einkommensteuer wird ein Teil abgetrennt und unter einen neuen Abschnitt 5.4.3 Spendenprivileg gefasst.

Hinsichtlich der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen wird wieder auf die Problematik des Einkommensteuerrechts - Progression und richtige Gestaltung des Steuerabzugs (von der Steuerschuld) - verwiesen (S. 54, Z. 6-11). Darüber hinaus wird nach längerer Diskussion um die Frage eigennütziger Motive bzw. subjektiver Interessen für das Spenden beschlossen, dass der Spendenabzug ausgeschlossen werden sollte, wenn erkennbar ist, dass beim Spender die Verfolgung eigennütziger Ziele im Vordergrund steht, bspw. die Spende von der Nennung seines Namens abhängig gemacht wird (S. 54, Z. 12/13). Weiterhin sei deutlich zu machen, dass die Administrierbarkeit schwierig sei. Der nachfolgende Absatz (S. 65, Z. 14/15) sei verzichtbar.

## Abschnitte 5.4.3 Umsatzsteuer und 5.4.4 Sonstige Regelungen

Es werden einige Streichungen beschlossen (siehe Anlage).

Abschnitt 6 Fazit

Einige Beiratsmitglieder schlagen vor, die Struktur der Sektoren klarer zu machen und die Bezüge zum Gutachten besser herzustellen. Ein Beiratsmitglied kritisiert die im Fazit getroffenen Folgerungen – zum Beispiel zur Pflege und Wohlfahrt - als vom Gutachten nicht gedeckt. Es wird beschlossen, den letzten Absatz zum staatlichen Handlungsbedarf und der Frage der Gewinnverwendung anzupassen und um einen Absatz nach vorne zu verschieben.

Die Kommission wird gebeten, die diskutierten Passagen auf der Grundlage der Diskussion und der beigefügten abgestimmten Formulierungsvorschläge sowie noch zu erarbeitender Ergänzungen zu überarbeiten. In der kommenden Sitzung im Mai soll die elektronisch kurzfristig versandte Neufassung des Gutachtens diskutiert werden. Ziel ist ein Beschluss über die neue Fassung sowie über die Einsetzung einer Redaktionskommission. Redaktionelle Hinweise würden dann im schriftlichen Verfahren der Redaktionskommission zugeleitet.

**VI. Diskussion des neuen Gutachten-Themas „Körperschaftsteuer in Europa“**

Für die Kommission stellt [REDACTED] kurz die Eckpfeiler des Gutachtens mit dem Arbeitstitel „Körperschaftsteuer in Europa“ vor. Zentraler Schwerpunkt des Gutachtens sei die Frage der Harmonisierung bzw. Koordinierung der Konzernbesteuerung in Europa. Für Überlegungen in diese Richtung gebe es aus ökonomischer Sicht gute Effizienzgründe, aber auch der EG-Vertrag mache eine Behandlung dieses Themas notwendig. Darüber hinaus würden aus der EUGH-Rechtsprechung rechtliche Probleme für die nationalen Gesetzgeber erwachsen. Die Frage der Konzernbesteuerung richte sich an die EU als Ganzes, aber auch an die einzelnen EU-Mitgliedstaaten bzw. konkret an Deutschland. Inhaltlich habe die EU KOM bereits 2001 die Problematik der Abschottung der nationalen Steuersysteme und uneinheitlicher Besteuerungsprinzipien thematisiert. Die EU KOM habe auch Lösungsvorschläge zur Diskussion gestellt, etwa zur „homestate taxation“, zu gemeinsamen Bemessungsgrundlage sowie zu einheitlichen Gewinnermittlungsvorschriften. Der politische Charme der Diskussion liege darin, die Grundprobleme der Konzernbesteuerung in Europa im Rahmen weiter führender Reformkonzepte mit den KOM-Vorschlägen verknüpfen zu können.

Im Ergebnis sei allerdings - schon aufgrund der Komplexität des Themas - nur eine Abwägung der Vorteile und Nachteile sinnvoll. Man könne sicher nicht eine spezifische Richtung präferieren, sondern müsse offen mögliche Lösungen abwägen. Hierbei seien auch technische Fragen zu klären, etwa zur Abgrenzung eines Konzern und zur Ermittlung des Konzernergebnisses (Gewinnermittlung, -konsolidierung, -aufteilung). Die einschlägigen EU-rechtlichen

## Entwurf

- 9 -

3\_06.doc

Aspekte seien zu ergänzen und es müsse eine EU-rechtliche Beurteilung der Vorschläge vorgenommen werden. Neben zu definierenden Grundprinzipien seien auch die Auswirkungen der möglichen Reformen für die effektive Steuerbelastung und für das gesamtwirtschaftliche Steueraufkommen für eine Bewertung von Bedeutung.

Der Beirat dankt der Kommission und unterstützt den vorgelegten Vorschlag. In der kommenden Sitzung solle eine übergreifende Diskussion des ersten Papiers der Kommission angestrebt werden. Für die weitere Behandlung des Themas würden Experten eingeladen, zum einen aus dem Bundesfinanzministerium sowie dem Bundesjustizministerium, zum anderen von Seiten der EU KOM bzw. aus den USA zur Frage der Übertragbarkeit des US-amerikanischen Modells auf Europa.

### VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung

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

### IX. Verschiedenes

entfällt

Berlin/Münster, den 8. Mai 2006 19.05.06

gez. [REDACTED]

gez. [REDACTED]

