

Vertraulich

Niederschrift 4/06
der 462. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 19./20. Mai 2006 im
Westin Grand Hotel in Berlin

A. Teilnehmer

B. Tagesordnung

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Gespräch mit [REDACTED] sowie Verabschiedung [REDACTED]
- 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 des Vorsitzenden

II. Feststellung der Tagesordnung

Die versandte Tagesordnung wird in der vorliegenden Form gebilligt.

III. Bemerkungen zum Protokoll

Das Protokoll wird ohne Änderungen angenommen.

IV. Gespräch mit [REDACTED] zu Fragen der Finanzpolitik

Der Wissenschaftliche Beirat verabschiedet den langjährig für den Beirat zuständigen [REDACTED]

Der Beirat dankt [REDACTED]

[REDACTED] für die hervorragende und stets vertrauensvolle Zusammenarbeit und verbindet den Dank mit den besten Wünschen für die weitere Arbeit.

[REDACTED] dankt dem Beirat für die langen Jahre einer stets konstruktiven Zusammenarbeit und die positiven Synergieeffekte für die eigene Arbeit im Ministerium und verbindet dies mit den besten Wünschen für [REDACTED]

[REDACTED] berichtet über die aktuelle wirtschaftliche und finanzpolitische Lage in Deutschland. Die derzeit zu beobachtende wirtschaftliche Erholung gewinne an Breite und erfasse allmählich auch die Binnennachfrage. Vor diesem Hintergrund erwarte die Bundesregierung für 2006 ein BIP-Wachstum von 1,6% und von 1,2% in 2007. Auch der Arbeitsmarkt erhole sich allmählich, das Preisniveau bleibe stabil. Risiken für die weitere Entwicklung lägen in der Entwicklung der Energiepreise, dem weiteren weltwirtschaftlichen Wachstum, der Entwicklung des Euro sowie der Binnenentwicklung insb. mit Blick auf die anstehende MWSt-Erhöhung.

Die aktuelle Steuerschätzung sei etwas besser ausgefallen als erwartet. Auf dieser Grundlage veranschlage das Bundesfinanzministerium für das Jahr 2006 ein Staatsdefizit von 3,3 %; evtl. notwendige Anpassungen würden zur Sitzung des Finanzplanungsrats Ende Juni vorgenommen. Nach den Maßgaben der EU Kommission sei zusätzlich ein Abbau des strukturellen Defizits von insgesamt 1 % in 2006/07 einzuhalten. Die Steuerquote werde mittelfristig wieder um rd. 1 Prozentpunkt auf 21,2 % ansteigen.

[REDACTED] verweist auf das derzeit in den parlamentarischen Beratungen befindliche Haushaltsbegleitgesetz mit der Anhebung der Mehrwertsteuer sowie auf das Steueränderungsgesetz u.a. mit Neuregelungen zur Entfernungspauschale, zum Sparerfreibetrag, zum Kindergeld und zum Spitzensteuersatz. Mit Blick auf die derzeit diskutierte Unternehmensteuerreform seien im Koalitionsvertrag wichtige Bedingungen genannt worden, insbesondere die Verbesserung des Standorts Deutschland und die Europatauglichkeit, weitgehende Rechtsform- und Finanzierungsneutralität, Einschränkung von Gestaltungsmöglichkeiten, Verbesserung der Planungssicherheit für Unternehmen und öffentliche Haushalte sowie nachhaltige Sicherung der deutschen Steuerbasis. Die aktuell in der Öffentlichkeit diskutierten Modellelemente wür-

den unter diesem Blickwinkel geprüft, um einen abgestimmten Vorschlag der Bundesregierung zu entwickeln.

In der Diskussion werden einige Aspekte zur geplanten Unternehmenssteuerreform thematisiert, insb. Möglichkeiten und Probleme einer Revitalisierung der Gewerbesteuer, die Anpassung des Körperschaftsteuerrechts insb. mit Blick auf Personenunternehmen; aber auch Fragen der Veräußerungsgewinnbesteuerung, der Erbschaftssteuerreform und einer Abgeltungssteuer oder auch die steuerliche Behandlung der betrieblichen Altersvorsorge werden erörtert. Es wird deutlich, dass in einigen Bereichen die politische Diskussion noch nicht hinreichend konkret ist und in jedem Fall verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten sind.

Einige Beiratsmitglieder werfen die fundamentale Frage nach der Rolle des Steuerwettbewerbs auf, und zwar inwieweit prinzipiell Harmonisierungsbedarf besteht oder vielmehr Unterschiede akzeptiert werden sollten. [REDACTED] führt hierzu u.a. aus, dass die empirische Untermuerung der These eines „race to the bottom“ zwar unklar sei, dass Deutschland insbesondere mit Blick auf die effektive Steuerbelastung ins europäische Mittelfeld kommen müsse und Steuerrankings durchaus eine gewisse psychologische Bedeutung hätten.

Ein Beiratsmitglied regt an, sich die Erfahrungen anderer Länder mit der Umsetzung von Steuermodellen, bspw. bei der Abgeltungssteuer, zu Eigen zu machen. Es wird generell für ein umfassendes Reformpaket und ein einheitliches Reformdatum plädiert. Im Rahmen der Föderalismusdiskussion müsse nach Ansicht einiger Beiratsmitglieder die Frage von Verschuldungsgrenzen für die Länder verbunden werden mit einer Steuerautonomie.

Auf die Anmerkung einiger Beiratsmitglieder, die wirtschafts- und finanzpolitischen Grundannahmen seien möglicherweise zu optimistisch, erklärt [REDACTED] dass die Bundesregierung bei den zugrunde gelegten Annahmen und Daten zur wirtschafts- und finanzpolitischen Entwicklung sehr vorsichtig agiere und daher die tatsächliche Entwicklung noch etwas besser als erwartet verlaufen könne.

Als wichtiges finanzpolitisches Thema für die Zukunft nennt [REDACTED] die Fortsetzung von Strukturreformen (z.B. im Hinblick auf die Gesundheits- und die Familienpolitik) und damit das Thema der Qualität und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Der Beirat dankt [REDACTED] für die Ausführungen und die Bereitschaft zur Diskussion.

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

[REDACTED] kündigt an, dass das Gutachten in der Sitzung inhaltlich verabschiedet werden soll. Die Diskussion des Gutachtens erfolgt auf Basis einer von der Kommission erstellten Fassung, in denen die Änderungen der Kommission erkennbar sind. Darüber hinaus sind die

Änderungen des Beirats kenntlich gemacht und können beigelegter Anlage entnommen werden. Im Einzelnen werden abschließend folgende substantielle Änderungen im Gutachten vorgenommen:

Für einige Passagen in Abschnitt 3.1. Selbstlose Förderung der Allgemeinheit werden Formulierungsvorschläge unterbreitet, die von der Redaktionskommission zu überprüfen sind; Einheitlichkeit der Passagen mit dem Kontext der S. 37 und 16 ist sicherzustellen.

Ein Beiratsmitglied regt an, die Aussagen in Abschnitt 3.5. Der Spendenabzug zum Maß des steuerlichen Vorteils mit der Höhe des Grenzsteuersatzes vom Tenor her abzuschwächen.

Die Wertungen im Abschnitt 4.1.5. Förderung wegen Verfolgung kirchlicher Zwecke werden im Beirat kontrovers diskutiert.

In Abschnitt 5.3.2. Einige Konsequenzen werden nach Diskussion die Formulierungen klarer gefasst, insb. zu den Bereichen Bildung und Erziehung, Gesundheit, Förderung der Jugend und Jugendsport.

Unter Abschnitt 5.4.5. Sonstige Regelungen wird in Anlehnung an eine Anpassung in Abschnitt 4.3. ein neuer Punkt zu „Zivildienst“ eingefügt.

Auf Basis eines Textvorschlags eines Beiratsmitgliedes wird ein neuer Abschnitt 6. als Resümee des Gutachtens eingefügt. Die Redaktionskommission wird gebeten, für die Konsistenz mit dem Gutachten sowie dafür zu sorgen, dass der Abschnitt unabhängig vom Hauptteil lesbar ist. Das bisherige Fazit solle demgegenüber die Basis für die Zusammen-/Kurzfassung sein, die an den Anfang gestellt wird. Die Konsistenz der Aussagen soll von der Redaktionskonferenz geprüft werden.

Das Gutachten wird in dieser Fassung vom Beirat einstimmig angenommen. Im Anschluss wird eine Redaktionskommission eingesetzt

die nach einer Sitzung am 2. Juni eine Fassung zur Mitteilung redaktioneller Änderungswünsche mit Termin verschickt. Die redaktionelle Endfassung soll dann am 26. Juni vorliegen.

Außerdem sind auf der Basis von Anregungen der Beiratsmitglieder Stichworte für Ergänzungen einer Kurzfassung des Gutachtens zu erarbeiten. Eine Fassung für den Monatsbericht und eine engl. Kurzfassung (hierzu eigene Redaktionskonferenz mit

sowie eine Pressemitteilung sind zu erstellen, bevor das Gutachten - voraussichtlich im August – dem Ministerium übergeben wird.

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

Der Beirat begrüßt [REDACTED] der über die aktuelle steuerpolitische Diskussion auf EU-Ebene berichtet. [REDACTED] bemerkt eingangs, dass Grundlage für die aktuelle Diskussion um einheitliche steuerliche Besteuerungsgrundlagen in der EU eine Studie der EU-Kommission aus dem Jahre 2001 sei, die Hindernisse für den Binnenmarkt identifiziere. Zur Beseitigung dieser Hemmnisse seien einzelne Schritte vorgeschlagen worden, die langfristig auch die Frage der einheitlichen Bemessungsgrundlage betreffen.

Vor diesem Hintergrund habe der ECOFIN-Rat im Jahr 2004 dieses Thema forciert in Angriff genommen und Facharbeitsgruppen eingerichtet. Grundthese sei, dass eine gewisse Vereinheitlichung die Kosten für Unternehmen und Verwaltung reduzieren könne, die Vorteile des Binnenmarktes besser wahrgenommen werden könnten und man darüber hinaus adäquate Antworten auf die Vorgaben des EuGH geben könne. Auf Basis dieser Arbeiten werde eine Expertenkommission die Thematik weiter vorbereiten und die EU-Kommission einen Vorschlag erarbeiten. Themen der Facharbeiten seien insb. Fragen der Gewinnermittlung, speziell Fragen von Normen für Rücklagen, Rückstellungen und die Bewertung von Verbindlichkeiten, die Frage der Ermittlung des steuerbaren Einkommens und weitere internationale Aspekte, insb. Modelle zur Gewinnverteilung. Die EU-Kommission habe sich selbst dazu verpflichtet, im Jahr 2008 einen umfassenden Vorschlag vorzulegen, und die dt. EU-Präsidentschaft habe das Ziel, das Thema voranzubringen, u.a. durch eine große Steuerkonferenz mit Vertretern von Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Parlament in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission.

In der Diskussion führt [REDACTED] auf die Frage nach dem Umgang mit der EuGH-Rechtsprechung aus, dass die Debatte um die Bemessungsgrundlagen positiv zu bewerten sei und die zentralen Urteile des EuGH Vorgaben setzen würden, denen die Mitgliedstaaten der EU gemeinsam nachkommen müssten.

Auf die Frage nach der Behandlung von Verlusten und der Rolle des HGB antwortet [REDACTED] dass die Subsysteme Konsolidierung und Verlustvorträge integriert bzw. zumindest angenähert werden müssen, dass aber eine volle Übereinstimmung mit dem HGB unrealistisch sei.

Anschließend wird von einigen Beiratsmitgliedern problematisiert, wie der gemeinsame Gewinn von supranationalen Unternehmen zerlegt werden kann und welche Anreizsituationen dabei bei divergierenden Steuersätzen zu berücksichtigen sind. Klar ist aus Sicht des Ministeriums, dass adverse Anreize zu minimieren sind und zu entscheiden ist, welche Steuersatzunterschiede unter Berücksichtigung von Mindeststeuersätzen akzeptabel sind. Im Ergebnis

könne auf Basis des KOM-Vorschlags wohl nur eine verstärkte Zusammenarbeit erfolgen, da die im normalen Verfahren notwendige Einstimmigkeit wahrscheinlich nicht zu erreichen sei. Ein Beiratsmitglied thematisiert, inwieweit in der Konsequenz der Wettbewerb geschwächt wird und es zu unerwünschten Lock-in-Strukturen kommt. Hierzu merkt

an, dass Marktanreize nicht mehr über Bemessungsgrundlage, sondern offen über direkte Zuwendungen erfolgen müssten.

In der Diskussion wird deutlich, dass die Steuerdiskussion auf EU-Ebene durch nationale Überlegungen ergänzt werden muss, bspw. für den Bereich der Personenunternehmen. Außerdem wird klar, dass die Überlegungen zur Gewinnverteilung im Bereich der grenzüberschreitenden Besteuerung derzeit noch offen sind und die Erfahrungen in den EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssen.

Der Beirat dankt für die instruktiven Ausführungen und die konstruktive Diskussion.

Die Kommission des Gutachtens „Körperschaftsteuer in Europa“ stellt auf Grundlage des von ihr vorgelegten Entwurfs zentrale Diskussionsthemen vor, ordnet die Themen in den Gesamtzusammenhang der Harmonisierungsfragen ein und erläutert Weichenstellungen mit Blick auf die Konzentration auf Einzelfragen.

Es herrscht im Beirat Einigkeit darüber, dass sowohl einzelwirtschaftliche Argumente als auch alloktionstheoretische Überlegungen die Frage Harmonisierung der Steuersysteme vs. Steuerwettbewerb bestimmen und die Rahmenbedingungen für Steuerwettbewerb definieren (Transaktionskosten, Zusatzlasten, Steuerplanungskosten) und damit die weitere Arbeit des Beirats prägen müssen. Auch die EU-rechtlichen Veränderungen sowie grundlegende Ideale der Steuerpolitik - Neutralität, Gleichbehandlung, Leistungsfähigkeit – stellen wichtige Daten für die weitere Analyse dar. Aus diesen Grundsätzen müssten sich die weiteren Überlegungen und Kriterien ableiten. Im EU-Kontext sei darüber hinaus die spieltheoretische Frage der Kooperation und Notwendigkeit einer Koordinierung wichtig für die Realisierung potenzieller Effizienzgewinne, sowohl national wie auch in der EU insgesamt.

Ein Beiratsmitglied problematisiert, dass die Diskussion nicht auf das fiskalische Argument der Ergiebigkeit der relevanten Steuerquellen verengt werden dürfe, sondern vielmehr ökonomisch ein Steuerwettbewerbsgleichgewicht bei Heterogenität und Mobilität der Faktoren unter den Bedingungen von Produktdifferenzierung angestrebt werden müsse. In diesem Kontext müsse auch polit-ökonomisch die Leviathan-Hypothese berücksichtigt werden.

Einige Beiratsmitglieder plädieren für einen pragmatischen Ansatz, der von einer volkswirtschaftlichen Bewertung des Status Quo ausgeht und in jedem Fall einen reinen Wettbewerb

um Buchgewinne verhindern möchte; dies sei zumindest eine Minimalposition. Es gehe also darum, dass der Binnenmarkt steuerlich funktioniere, Wettbewerbsneutralität bei Grenzübertritt gewährleistet sei und die Erosion nationaler Steuersysteme reduziert werde. Die Perspektive des Beirats müsse aber umfassend sein, es ginge um eine rationale Steuerordnung.

Einige Mitglieder des Beirats betonen wiederholt die Bedeutung der EuGH-Rechtsprechung, die eine Harmonisierung erzwingt, welche nicht zuletzt auch das dt. Steuersystem verändere. Dabei müssten auch die Zwischenschritte einer verstärkten Koordinierung klar aufgezeigt werden und Widersprüche einer eklektischen Harmonisierung in einem geschlossenen System vermieden werden.

Der Beirat vereinbart, die Diskussion in der nächsten Sitzung wieder aufzunehmen.

VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Diskussion des Gutachtenentwurfs „Körperschaftsteuer in Europa“
- V. Interne Sitzung
- VI. Diskussion über ein neues Gutachtenthema
- VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VIII. Verschiedenes

IX. Verschiedenes

entfällt

Berlin/Münster, den 7. Juli 2006

gez. [Redacted]

gez. [Redacted]