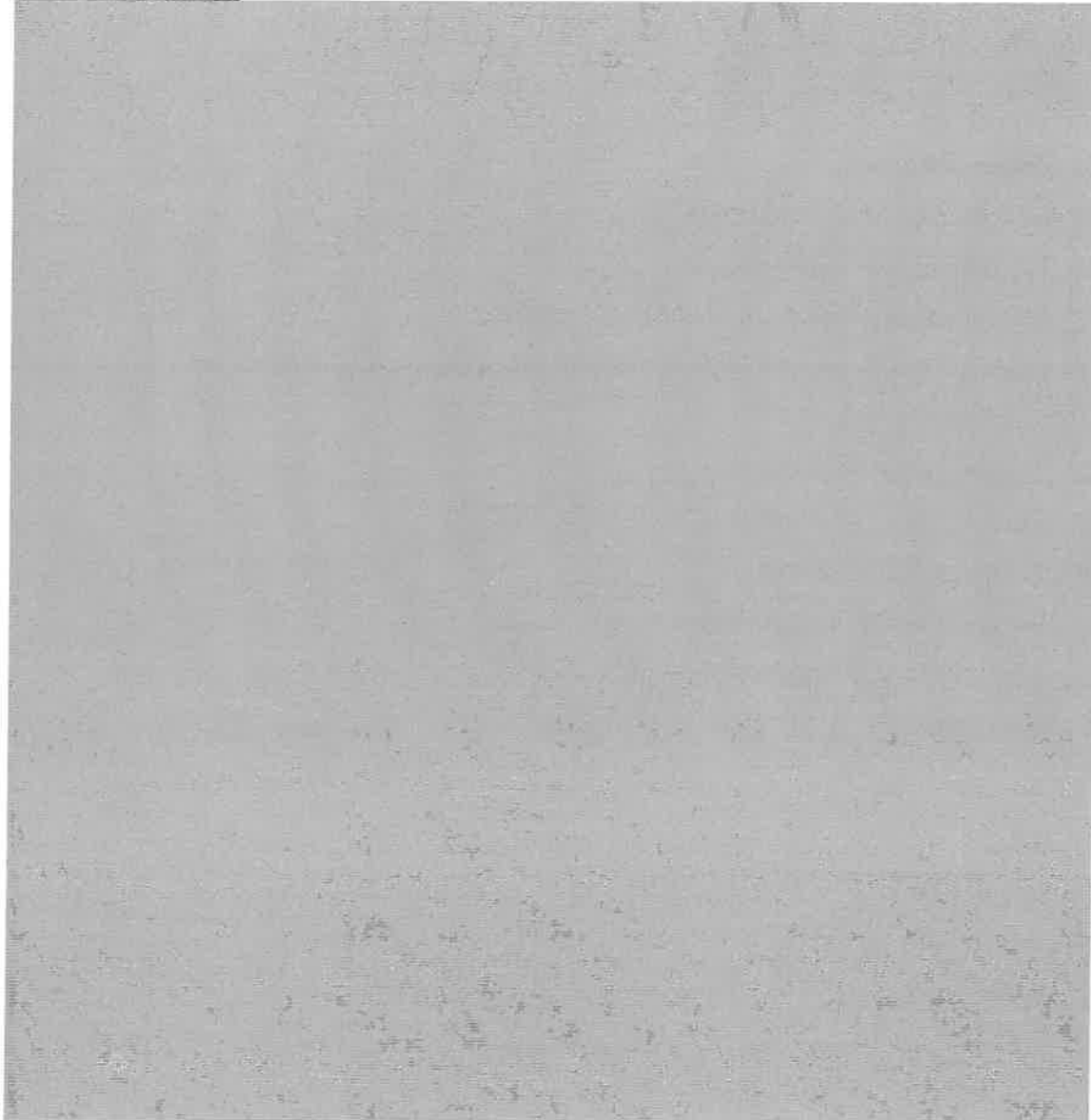


Vertraulich

Niederschrift 6/16
der 526. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 17./18. November 2016 in Berlin

A. Teilnehmer



B. Tagesordnung:

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Gespräch mit Herrn MR Matthias Hensel zum Thema „Abgeltungsteuer“
- V. Thema „Niedrigzins“
- VI. Thema „Ungleichheit“
- VII. Thema „Steuervergünstigung und EU-Beihilfe“
- VIII. Thema „Kapitalmarktunion“
- IX. Interne Sitzung: Vorsitzwahlen
- X. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- XI. Verschiedenes

I. Mitteilungen des Vorsitzenden

II. Feststellung der Tagesordnung

Die Tagesordnung wurde wie vorgeschlagen angenommen.

III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung

Das Protokoll der letzten Sitzung wurde ohne Änderung angenommen. Der Beirat dankt [REDACTED] für die gute Arbeit.

IV. Vortrag [REDACTED]: Abgeltungsteuer

[REDACTED] berichtete, dass im politischen Diskurs die Diskussion um die Abschaffung der Abgeltungsteuer fortduere. Kritiker führen an, dass mit der Einführung des internationalen Informationsaustausches in Steuersachen die Steuerflucht begrenzt werde und dies die Möglichkeit eröffne, Kapitalerträge wieder zum persönlichen Grenzsteuersatz zu versteuern. Erst jüngst hat das Land Brandenburg die Entschließung des Bundesrates zur Abschaffung der Abgeltungsteuer beantragt.

[REDACTED] stellte anschließend wesentliche Elemente der Diskussion um die Abschaffung der Abgeltungsteuer dar. Sollte nach einer Evaluierung tatsächlich die Entscheidung getroffen werden, die Abgeltungsteuer abzuschaffen, könnte diese in ein größeres Reformpaket bei der Einkommensteuer eingebunden sein. Dieses könnte laut [REDACTED] folgende Elemente

enthalten:

- Abschaffung der Abgeltungsteuer und Wiedereinführung der Veranlagung aller Kapitalerträge; der abgeltende Steuerabzug könnte in ein Abschlagsverfahren umgewandelt werden.
- Prüfung der Einführung eines elektronischen Kontrollmitteilungsverfahrens über inländische Kapitalerträge.
- Einführung eines Teileinkünfteverfahrens (60 %) analog zur Besteuerung wesentlicher Beteiligungen bei Unternehmen.
- Wiedereinführung des Werbungskostenabzuges.
- Anpassung der Gewinnveräußerungsbesteuerung zur Stärkung der Altersvorsorge.
- Einführung klarer Abgrenzungsmechanismen von laufenden Erträgen und Wertsteigerungen in neuen Kapitalmarktprodukten zur Missbrauchsvermeidung.

Eine derartige Reform hätte laut [REDACTED] folgende wesentliche Auswirkungen:

- Durch die Abschaffung der Abgeltungsteuer in Verbindung mit der Einführung des Teileinkünfteverfahrens würde sich die Finanzierungsneutralität spürbar verbessern. Die bisher fehlende Finanzierungsneutralität hat aber offensichtlich keine praktischen Auswirkungen.
- Die Dividendenbesteuerung wird durch das Teileinkünfteverfahren insbesondere für Einkommensgruppen unterhalb von rd. 55.000 Euro (Beginn Tarifzone Spitzensteuersatz 42%) gesenkt. Mehreinnahmen, die durch die höhere Besteuerung von Zinserträgen entstehen, dürften durch diese Maßnahmen möglicherweise bereits neutralisiert werden.
- Die Verwaltungsvereinfachung entfällt; es werden wieder alle Kapitalerträge veranlagt werden müssen. Die Zahl der steuerpflichtigen Personen steigt auch insgesamt an. Die Umwandlung in ein Vorauszahlungsverfahren würde für den Staat die liquiditätssichernde Funktion erhalten.
- Zudem müsste die Verifikation der inländischen Kapitalerträge sichergestellt werden, was zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand auf Seiten der auszahlenden Stellen und der Finanzverwaltung führt.

In der anschließenden Diskussion rückte insbesondere die politische Dimension in den Vordergrund. So wurde auch die mögliche Ausgestaltung der Thematik Abgeltungssteuer in

den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl 2017 angesprochen.

V. Thema „Niedrigzins“

ordnete den bisherigen Arbeitsprozess als sehr produktiv ein und bemerkte, dass sich das Papier nun in einer Phase direkt vor Fertigstellung befände. Er sprach sich dafür aus, die Fertigstellung und Kommunikation des Papiers weiter zügig voranzutreiben. Die Niedrigzinsphase dauere nun schon eine ganze Weile an, und das Thema genieße weiter eine hohe mediale Aufmerksamkeit. Der Beirat sollte daher möglichst bald die Stellungnahme beschließen.

dankte für die hilfreichen Kommentare zum erstellten Papier, auch im Anschluss an die letzte Sitzung in Berlin. Er skizzierte sodann die wesentlichen Linien des Papiers. Demnach schafft die gegenwärtige Niedrigzinsphase neue Bedingungen und Herausforderungen für die Finanzpolitik. Der unmittelbare Effekt des Rückgangs in den realen Zinsen für die öffentlichen Haushalte ist eine Entlastung bei der Bedienung staatlicher Schulden. Wird diese Entlastung zu einer Rückführung der Neuverschuldung genutzt, kann es zu einer Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der Verschuldung kommen. Andererseits könnte die öffentliche Verschuldung zu geringen Zinskosten auch massiv ausgeweitet werden, um eine in den niedrigen Zinsen zum Ausdruck kommende Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung zu überwinden. Weiter wurde der Effekt der Niedrigzinsphase auf private und institutionelle Anleger, sowie auf Unternehmen im Kontext der betrieblichen Altersversorgung kurz umrissen. Vor diesem Hintergrund befasst sich die Stellungnahme des Beirats mit der Frage, ob und ggf. wie die Finanzpolitik reagieren soll.

Es wurde angeregt, wichtige Kernbotschaften gleich am Anfang des Papiers zu platzieren, um Zugänglichkeit zur Problematik zu verbessern. Im Rahmen einer umfangreichen Textarbeit wurden dann im Anschluss inhaltliche und redaktionelle Einzelfragen erörtert. Einigen Raum nahm dabei die relativ technische Diskussion über die Existenz dynamischer Ineffizienz im Niedrigzinsumfeld ein. Im Bereich des Spar- und Anlageverhalten privater und institutioneller Investoren wurde zudem intensiv über Vermögenseffekte auf den Verbrauch beraten. Auch die Anforderungen an die Finanzpolitik wurden detailliert besprochen. Im Bereich der privaten Altersvorsorge stand u.a. die geringe Aktienpartizipationsquote in Deutschland im Fokus. Es wurde darauf hingewiesen, dass dieser Indikator mit erheblichen Problemen behaftet sei (im eher mittelständisch organisierten Deutschland gäbe es z.B. weniger Körperschaften als in den USA). Eine gering ausgeprägte Quote könne zudem das Ergebnis

regulatorischer Hemmnisse sein, da die Anlage in einer Aktie in eine höhere Risikoklasse als eine Anlage in Staatsanleihen falle. Eventuell spielen auch wettbewerbsbezogene Gründe eine gewichtige Rolle.

Abschließend begrüßte [REDACTED] die positive Diskussion und stellte die Verabschiedung des Entwurfs zur Abstimmung. Der Beirat fasste daraufhin mehrheitlich (22 Ja-Stimmen, 1 Enthaltung) den Beschluss:

- Die Kommission erstellt unter Berücksichtigung der Diskussion im Beirat eine vorläufige Endfassung und versendet diese per E-Mail an die Beiratsmitglieder (cc. an [REDACTED]).
- Kommentare und Verbesserungsvorschläge seitens der Beiratsmitglieder sind innerhalb von 14 Tagen schriftlich an die Kommission zu richten (cc. an den [REDACTED]).
- Die Kommission erstellt auf dieser Basis eine Endfassung, die den Mitgliedern per E-Mail zugeleitet wird (cc. [REDACTED]).
- Innerhalb einer Einspruchsfrist von 14 Tagen können die Beiratsmitglieder schriftlich die Notwendigkeit der Wiedervorlage auf der nächsten Sitzung anzeigen (cc. an den [REDACTED]). Ansonsten gilt das Gutachten als angenommen.

VI. Thema „Ungleichheit“

[REDACTED] dankte für die im Rahmen der letzten Sitzung erhaltenen Anregungen zum Gutachtenentwurf, die nun in der vorgelegten Version seines Erachtens bestmöglich umgesetzt seien. Es ging dabei insbesondere um eine weitere „Glättung“ des Papiers, die Überarbeitung der Datengrundlagen (u.a. Vergleich mit Indikatoren in ifo-Studie¹ zu Ungleichheit), die Einarbeitung von Textvorschlägen und die Bearbeitung des Abschnitts zu sozialer Mobilität.

Im Rahmen einer umfangreichen Textarbeit wurden im Anschluss inhaltliche und redaktionelle Einzelfragen erörtert. Ein Fokus lag dabei in Abschnitt 2 „Die Rolle des Staates“ auf der Diskussion der Vermögensungleichheit (siehe Box). In Abschnitt 3 „Soziale Mobilität“ wurde insbesondere auf die Messproblematik bei intergenerativen Indikatoren hingewiesen. In Abschnitt 4 „Ansatzpunkte für die Verteilungspolitik“ könnten die im

¹ Felbermayr, Gabriel, Michele Battisti und Sybille Lehwald (2016): Entwicklung der Einkommensungleichheit: Daten, Fakten und Wahrnehmungen, Stiftung Familienunternehmen, München.

weiteren Verlauf beschriebenen Ansatzpunkte kurz und prägnant bereits einführend aufgelistet werden. Der Beirat diskutierte den Zusammenhang zwischen Ungleichheit bei Bildung und Einkommen und betonte die wechselseitige Kausalität. Diskutiert wurde auch die Funktion der Erbschaftsteuer vor dem Hintergrund der sozialen Mobilität. Darüber hinaus wurde ein Verweis auf die Stellungnahme des Beirats zur Erbschaftssteuer gefordert.

Abschließend wurde die Verabschiedung des Entwurfs zur Abstimmung gestellt.

Der Beirat fasste daraufhin einstimmig den Beschluss:

- Die Kommission erstellt unter Berücksichtigung der Diskussion im Beirat eine vorläufige Endfassung und versendet diese per E-Mail an die Beiratsmitglieder (cc. an [REDACTED]).
- Kommentare und Verbesserungsvorschläge seitens der Beiratsmitglieder sind innerhalb von 14 Tagen schriftlich an die Kommission zu richten (cc. an den [REDACTED]).
- Die Kommission erstellt auf dieser Basis eine Endfassung, die den Mitgliedern per E-Mail zugeleitet wird (cc. [REDACTED]).
- Innerhalb einer Einspruchsfrist von 14 Tagen können die Beiratsmitglieder schriftlich die Notwendigkeit der Wiedervorlage auf der nächsten Sitzung anzeigen (cc. an den [REDACTED]). Ansonsten gilt das Gutachten als angenommen.

[REDACTED] bat die Kommission die Endfassung möglichst so zu erstellen, dass sie im Vorfeld der kommenden Sitzung zur Verfügung steht. Dies würde es einfacher machen, etwaige Kritikpunkte noch auf der nächsten Sitzung zu diskutieren.

VII. Puktation Steuervergünstigungen und EU-Beihilfenaufsicht

[REDACTED] stellte zunächst einen zentralen aktuellen Anlass zur Befassung mit der Thematik dar. Welche Dimension steuerliche Beihilfen bzw. ihre Kontrolle annehmen können, zeigt demnach die im August 2016 bekannt gewordene Entscheidung der EU-Kommission, Irland zur Rückforderung steuerlicher Vergünstigungen in Höhe von 13 Mrd. Euro aufzufordern, die in den Jahren 2003 bis 2014 Apple zugutegekommen sein sollen. [REDACTED] wies darauf hin, dass in den letzten Jahren steuerliche Regelungen verstärkt in das Visier der EU-Beihilfenaufsicht geraten. Die verschärfte Kontrolle richtet sich dabei sowohl gegen gesetzliche Regelungen als auch neuerdings gegen behördliche Einzelfallmaßnahmen.

insbesondere sog. Rulings und Advanced Pricing Agreements (APA) zur vorherigen Einigung über Verrechnungspreise. Im Dezember 2014 hatte die EU-Kommission hierzu eine Abfrage bei allen 28 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt.

betonte, dass bislang nicht klar definiert ist, welche Regelungen als steuerliche Vergünstigung zu werten sind. Da die Praxis der Beihilfenaufsicht die Rückforderung einer im Nachhinein als Beihilfe erkannten Vergünstigung beinhaltet, resultiert eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die Unternehmen. Gleichzeitig mindert die Gefahr, dass Vorschriften seitens der EU-Kommission als verbotene Beihilfen eingestuft werden, die Steuerautonomie der EU-Mitgliedstaaten.

Im Beirat wurde diskutiert, welche Rechtsfolgen eine Einordnung als Beihilfe hat. Für die Finanzverwaltungen sei die Frage zu klären, wann tatsächliche Verständigungen und Advanced Pricing Agreements (APAs) in den Anwendungsbereich des Beihilfeverbots fallen. Auch Billigkeitsmaßnahmen im Einzelfall, bei denen die Behörde über Entscheidungsspielräume zugunsten der Steuerpflichtigen verfügt, könnten in der Praxis den Tatbestand des Art. 107 AEUV erfüllen (dieser enthält ein an die EU-Mitgliedstaaten gerichtetes Verbot staatlicher Beihilfen, sowie Genehmigungstatbestände).

Die Mitglieder des Beirats begrüßten die Thematik und ihre Erfassung in der Punktation. Diskutiert wurde inwiefern ein stärker ökonomisch ausgerichteter Ansatz die Diskussion insbesondere um die steuerrechtliche Dimension der Beihilfenproblematik bereichern und evtl. zu einer sachgerechteren Abgrenzung führen kann.

Aus dem Beirat kam die Anregung, dass z.B. eine Übertragung der Erkenntnisse der ökonomischen Analyse in Bezug auf das Europäische Kartellrecht weiterführen könnte. Insbesondere die ökonomische Untersuchung von Wettbewerbsverzerrungen sei ein Ansatzpunkt. Ein anderer Ansatzpunkt sei eine stärkere Betonung des Kompetenzkonflikts zwischen den Mitgliedsländern, die ihre Steuerautonomie wahrnehmen, und der Beihilfenaufsicht durch die Europäische Kommission, welche diese Steuerautonomie sehr weitgehend einschränkt. Hier sei in der gegenwärtigen Ausgestaltung eine Unvereinbarkeit zu konstatieren, die eine möglicherweise auch weitgehende Neuordnung erfordere.

Die Punktation soll in der nächsten Sitzung des Beirats nach Einarbeitung der Kommentare und Ergebnisse der Diskussion wieder vorgelegt werden.

VIII. Thema „Kapitalmarktunion“

_____ wies zunächst noch einmal darauf hin, dass sich nach dem Votum Großbritanniens für einen EU-Austritt und dem Rücktritt des EU-Kommissars Hill auch das politische Umfeld für das Thema geändert habe. Zudem hat die Kommission bereits eine Reihe von konkreteren Reformschritten vorgeschlagen. Insofern sei eine breite Stellungnahme zum Thema „Kapitalmarktunion“ u.U. nicht mehr kompatibel mit dem tatsächlich geplanten politischen Umsetzungsprozess. _____ schlug stattdessen vor, einzelne Teilbereiche aus dem Themenspektrum der Kapitalmarktunion verstärkt in den Fokus einzelner Stellungnahmen rücken zu wollen.

Ein mögliches Einzel-Thema sei demnach die Behandlung der steuerlichen Begünstigung von Fremdkapital (Schlagwort „Debt-Bias“) vor dem Hintergrund der geplanten Schaffung einer „Gemeinsamen, konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)“ innerhalb der EU. _____ erläuterte hier noch einmal die Grundproblematik. Demnach sieht der Aktionsplan der EU-Kommission zur Unternehmensbesteuerung vom 17.6.15 vor, dass die Bevorzugung der Fremd- gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung, also der sog. „Debt-Bias“ im Rahmen der steuerlichen Gewinnermittlung beseitigt werden soll. Noch im weiteren Verlauf dieses Jahres möchte die Kommission ihre Überlegungen in einem neuen Richtlinienvorschlag konkretisieren.³

Es wurde berichtet, dass zur nächsten Beiratssitzung im Januar 2017 voraussichtlich eine Vorlage von _____ erfolgen könne. Zentrale Elemente darin seien Vorteile einer einheitlichen Definition wesentlicher Größen in der Ermittlung der Steuerbelastung sowie die bereits im Beirat diskutierte Einschätzung, Maßnahmen zur Beseitigung des „Debt-Bias“ nicht etwa im Rahmen einer harmonisierten steuerlichen Bemessungsgrundlage festzuschreiben, sondern die Entscheidung den Mitgliedstaaten zu überlassen. Dies könnte je nach den Vorstellungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der persönlichen Einkommensbesteuerung der Kapitalgeber geschehen.

Ein zweites mögliches Einzel-Thema könnte laut _____ auf sogenannte „ESBies“ (European Safe Bonds) abzielen. _____ führte hier ergänzend einige grundlegende Aspekte dieses Instruments an. Um für die Eurozone ein solches sichereres Wertpapier zu schaffen, gäbe es den Vorschlag, eine Europäische Institution zu schaffen, die Anleihen der

² Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Eine faire und effiziente Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Fünf Aktionsschwerpunkte, COM(2015) 302 final vom 17.6.2015.

³ Vgl. Sachverständigenrat; Sachverständigenrat/MPI/ZEW.

Euro-Länder aufkauft, und europäische Anleihen ausgibt - in Form einer „junior“ und einer „senior“-Tranche. Wenn ein Mitgliedstaat im Euro-Raum die Zahlungsunfähigkeit erklären würde, wären davon von der Konzeption her in erster Linie die junior-Tranche (die mit Risiken behafteter Teil) der Anleihe betroffen. Kritiker dieses Konzepts sehen „ESBies“ indes als einen Einstieg in die gemeinsame Verschuldung durch Eurobonds an.

Es wurde angeregt, die Diskussion in der kommenden Januar-Sitzung des Beirats mit einem Vertreter des Hauses fortzuführen. Dabei wäre zu klären, warum die oben geschilderte Tranchierung von Staatsanleihen von privaten Akteuren (z.B. Investmentbanken) noch nicht praktiziert wird; wie die Interessen einer Einführung von „ESBies“ verteilt sind; welche Abgrenzungen zu bereits vom Beirat untersuchten Ansätzen (z.B. „Blue Bonds“) zu finden sind.

IX. Interne Sitzung: Vorsitzwahlen

Der aktuelle [REDACTED]
wurde bestätigt.

X. Tagesordnung der nächsten Sitzung

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Thema „Kapitalmarktunion und Debt-Bias“
- V. Thema „Kapitalmarktunion und ESBies“
- VI. Thema „Steuervergünstigung und EU-Beihilfe“
- VII. Diskussion zu neuen Themen
- VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- IX. Verschiedenes.

XI. Verschiedenes

Entfallen.

Berlin, den 19. Januar 2017

gez. [REDACTED]
[REDACTED]

gez. [REDACTED]
[REDACTED]

