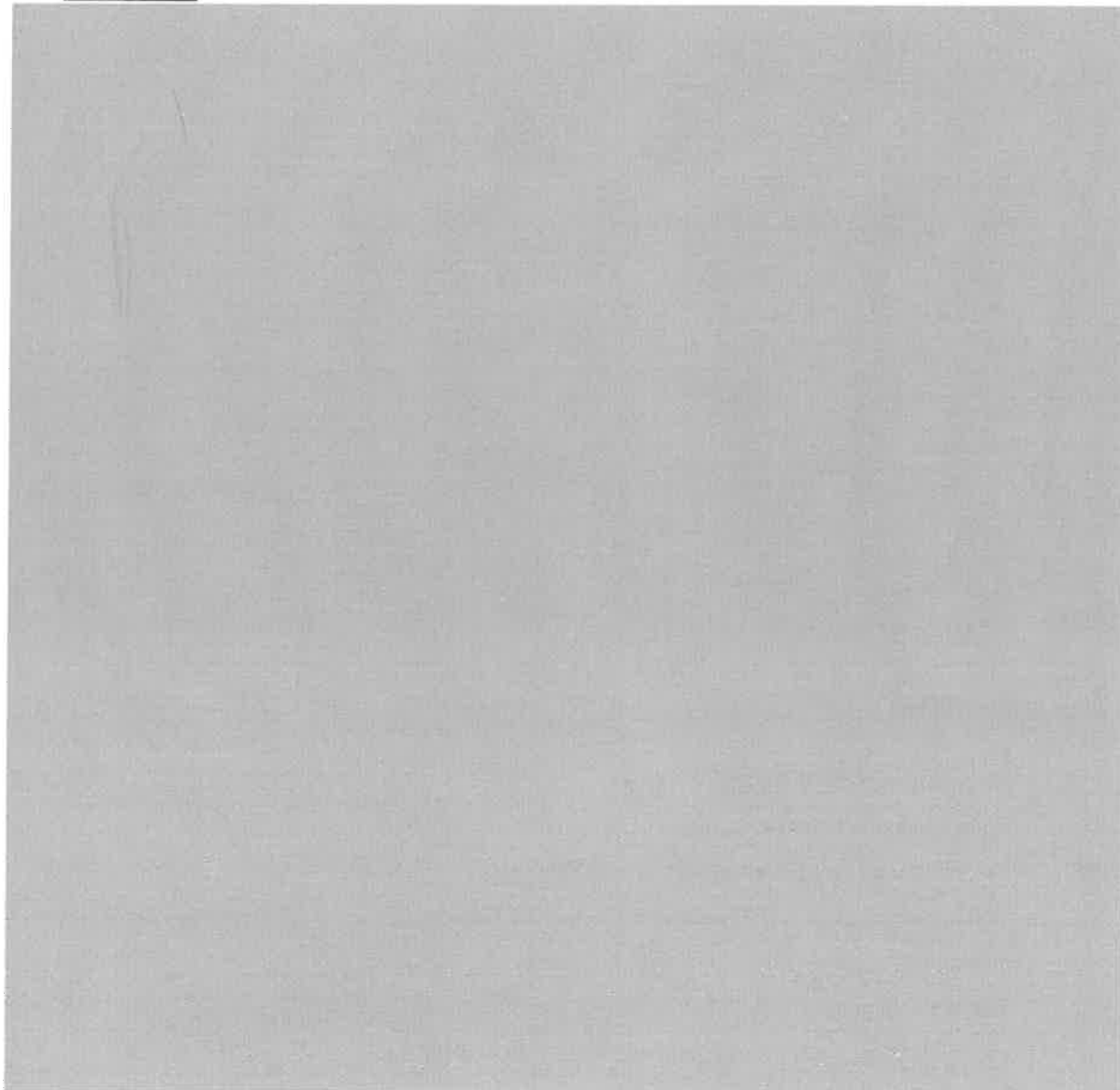


**Niederschrift 1/05**  
**der 451. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats**  
**beim Bundesministerium der Finanzen**  
**am 14./15. Januar 2005**  
**„Hotel Adlon“ Berlin**

**A. Teilnehmer**



---

\* Es wird ausdrücklich – insbesondere im Hinblick auf die Diskussion mit Gästen und die Verteilung von Unterlagen – auf den Vertraulich-Vermerk hingewiesen.

## **B. Tagesordnung**

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Diskussion eines neuen Themas i. V. m. dem Gutachten „Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer“
- V. Gespräch mit [REDACTED] zu  
aktuellen Fragen der Finanzpolitik im europäischen Rahmen
- VI. Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“
- VII. Diskussion zur Anzahl der Beiratssitzungen
- VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- IX. Verschiedenes

## I. Mitteilungen des Vorsitzenden

## II. Feststellung der Tagesordnung

Die Tagesordnung wird in vorliegender Form gebilligt.

## III. Bemerkungen zum Protokoll

Das Protokoll wird ohne Änderungen angenommen.

## IV. Diskussion eines neuen Themas

Der Beirat stellt fest, dass das Thema „Probleme der Schaffung von einheitlichen Bemessungsgrundlagen in Europa“ sowohl akademisch als auch politisch von höchstem Interesse sei, und beschließt, zunächst die Problematik zur Körperschaftsteuer im europäischen Rahmen zu behandeln. Als Kommissionsmitglieder werden [REDACTED] *ernannt. benannt.*

Mögliche Funktionen des Gutachtens seien das Briefing der dt. Exekutive, die Formulierung von „Key issues“ für die anstehenden Beratungen auf EU-Ebene sowie die Darstellung von Alternativen. In diesem Zusammenhang wird thematisiert, inwieweit und in welcher Form volkswirtschaftliche Maßstäbe zur Ableitung der Vorschläge zugrunde gelegt werden sollen.

[REDACTED] gibt zu bedenken, dass vor Erarbeitung eines Konzeptes zunächst eine internationale Bestandaufnahme vorzunehmen sei. Da im Übrigen bei jeglicher Lösung deutliche Abweichungen vom derzeitigen dt. System zwingend seien, müssten die Aufkommenswirkungen der Systemänderungen simuliert werden, was eine sehr gute Datenbasis verlange. Im Beirat wird kontrovers die Güte der empirischen Basis der zu erwartenden komplexen steuerrechtlichen Vorschläge diskutiert. Jenseits dessen spielen nach Auffassung einiger Beiratsmitglieder auch Fragen des Standortwettbewerbs und der Attrahierung von Unternehmen sowohl in großen als auch in kleinen Ländern eine zentrale Rolle bei der Bewertung der steuerlichen Vorschläge.

Als Vor-Thema zur späteren Diskussion der ESt-Bemessungsgrundlage beschließt der Beirat außerdem die Inangriffnahme eines Gutachtens zum Sonderaspekt „Gemeinnützigkeit“. Auch hier sei der europapolitische Kontext über die aktuelle EuGH-Rechtsprechung gegeben. Als Kommissions-

*Wichtig!* Mitglieder werden ~~ernannt~~ *ernannt*.

\_\_\_\_\_ wird gebeten, bis zur nächsten Sitzung eine kurze Punktation zur Gliederung zu erstellen.

Der Beirat ist sich darin einig, dass das Rahmenthema „Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer“ nicht aufgehoben, sondern nur aufgeschoben sei: es könne erst dann in Angriff genommen werden, wenn die Gutachten zur Körperschaftsteuer und zur Frage der Gemeinnützigkeit abgearbeitet seien. Allerdings gaben einige Beiratsmitglieder zu bedenken, dass auch dieses Thema aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Entwicklung möglichst frühzeitig in die öffentliche Diskussion einfließen müsse.

#### V. Gespräch mit \_\_\_\_\_

##### zu aktuellen Fragen der Finanzpolitik im europäischen Rahmen

\_\_\_\_\_ dankt für die Einladung und die Möglichkeit, mit dem Beirat zu aktuellen Fragen der Finanzpolitik im europäischen Rahmen diskutieren zu können. Die aktuelle Ecofin-Diskussion zur Reform des Stabilitätspaktes sei von besonderem Interesse, daneben aber auch die finanzielle Vorausschau, die Steuerpolitik sowie das aktuell eingerichtete Europäische Forschungszentrum im Rahmen der Gesamtagenda Europa.

Bei der Stabilitätspakt-Diskussion sei erforderlich, über die ökonomisch richtige Anwendung der Kriterien nachzudenken und gleichzeitig sowohl eine stärkere als auch eine flexiblere Anwendung zu gewährleisten. Klar sei, dass eine mechanistische Anwendung der ökonomischen Komplexität in Europa, insb. den länderspezifischen Gesichtspunkten, nicht gerecht werde. Darüber hinaus müsse auch die inter-institutionelle Kooperation zwischen Rat und KOM verbessert werden und zwar die Governance der KOM, aber auch die „National Ownership“ sowie die Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten.

\_\_\_\_\_ führt zum aktuellen Diskussionsstand aus, dass es hinsichtlich der Grundlinie des Maastricht-Vertrages Übereinstimmung bei allen Beteiligten gebe. Die derzeit von den Ministern diskutierten Optionen hätten zum Ziel, einerseits die präventive Seite zu stärken. Hierbei gehe es darum, den Aspekt der Konsolidierung in guten Zeiten zu stärken und hierzu geeignete Institutionen zu entwickeln, etwa ein stärkeres „Peer Review“ in der Eurogruppe. Für die KOM sei wichtig, das Instrument der Frühwarnung zu nutzen und insgesamt eine transparentere und umfassendere Governance zu verfolgen.

Das Mittelfristziel „close to balance“ sei stärker zu differenzieren, und zwar nach Schuldenstand und unter Berücksichtigung des Potenzialwachstums. Hierbei seien allerdings noch einige methodologische Probleme zu lösen. Das Schuldenstandskriterium müsse schon allein wegen der Demografieproblematik stärker betont werden, allerdings sei die Ausgestaltung derzeit noch offen.

Bei der Bewertung des Anpassungspfads müsse die Einbeziehung von Strukturreformen und deren fiskalische Wertung breiter angelegt werden (Kriterien, mögliche Trade-Offs). Ein mechanistischer Minimalabbau von 0,5 % Defizit sei problematisch. Darüber hinaus müsse eine tiefer gehende Analyse des wirtschaftlichen Abschwungs vorgenommen werden. Im Rahmen der erforderlichen Bewertungen müssten bspw. auch Tatbestände wie die Wiedervereinigung oder die Höhe der Nettoszahlungen an die EU einfließen. Wenn ein Defizitverfahren eröffnet würde, müssten diese Gesichtspunkte in einem umfassenden Bericht hinreichend gewürdigt werden.

Die Diskussion um die Governance des Stabilitätspaktes drehe sich um die Fragen der Durchsetzung, der Anreize und Sanktionen sowie der interinstitutionellen Zusammenarbeit, auch der Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Hier gebe es Konsens darüber, dass die Prävention glaubwürdig zu stärken sei, gleichzeitig müsse man flexibler bei der Korrektur sein. Einer verbesserten National Ownership stehe gegenüber die Notwendigkeit eines Empowerment der KOM. Auf Basis der skizzierten Diskussionsoptionen befassten sich zunächst die Eurogruppe, dann der Ecofin und schließlich der Rat der Staats- und Regierungschefs anlässlich des Frühjahrsgipfels mit der Reform des Stabilitätspaktes.

Zu den aktuellen Fragen der Steuerpolitik führt [REDACTED] kurz aus, dass steuerliche Hindernisse im EU-Rahmen als Hindernis für Wettbewerbsfähigkeit anzusehen seien. Ein Mindestmaß an Gleichheit bei der Bemessungsgrundlage sei daher erforderlich. In diesem Sinne werde auch die Strategie der KOM unterstützt. Eine wissenschaftliche Begleitung dieser Arbeit durch den Beirat sei zu begrüßen.

[REDACTED] schließt mit dem Hinweis auf das nunmehr eingerichtete Europäische Zentrum für internationale Wirtschaftspolitik (BRUEGEL). Es sei als eine Art Netzwerk konzipiert mit dem Ziel, eine politiknahe Forschung zur Rolle der EU in einer globalisierten Welt voranzubringen, und befasse sich zunächst mit den Themen Handel, Wettbewerb und Finanzmärkte.

In der Diskussion äußern sich einige Beiratsmitglieder zur möglichen Aufweichung des Paktes und fragten nach den weiteren Perspektiven des Sanktionsmechanismus. Die Empirie zeige hier, dass bspw. eine vertrauensvolle Zusammenarbeit eine strikte Regelbindung nicht ersetzen könne. Außerdem sei eine positive „Peer Pressure“ hilfreich, die dann auch die nationale Umsetzung des Stabilitätspaktes fördern könne. Andere Beiratsmitglieder fragten nach der ökonomisch sinnvollen Defizitbegrenzung, etwa dahingehend, ob man Investitionen, Bildungs- oder Forschungsausgaben berücksichtigen solle. Ein Beiratsmitglied fordert grundsätzlich eine flexible Ausgestaltung des Paktes, in dem das Wachstumsziel stärker in den Blickpunkt gerückt werden müsse.

führt dazu aus, dass zum einen der Stabilitätspakt in der Vergangenheit in dem Sinne erfolgreich war, als er eine Stabilitätskultur gefördert habe. Angesichts der strukturellen Probleme für die öffentlichen Haushalte sei es allerdings notwendig, auch in guten Zeiten einen Konsolidierungsdruck aufrechtzuerhalten. Dabei sei klar, dass Wachstum nicht nur über Konsolidierung herzustellen sei. Operativ seien Differenzierungen bei den Regeln erforderlich, gleichzeitig müssten diese präzise und belastbar formuliert sein. Diese Regeln und Referenzwerte hätten in jedem Fall die Funktion, eine Reaktion der Kontrolle auszulösen.

Ein Beiratsmitglied thematisiert die EU-Eigenmitteldiskussion, die an ein Konzept zur Veränderung auf der Ausgabenseite gekoppelt sein müsste. führt dazu aus, dass die EU-Struktur- und Kohäsionspolitik auf den Prüfstand stehe und dort die Konzentration auf die ärmsten Regionen sowie die Schaffung eines europäischen Mehrwerts als Anforderungen im Zentrum stünden.

Einige Beiratsmitglieder fragen im Rahmen der steuerpolitischen Diskussion, ob das Ziel der Angleichung der Bemessungsgrundlage für die Konzernbesteuerung im Europäischen Rahmen als De-facto-Angleichung oder als Erreichung einer Benchmark zu verstehen sei, wobei darauf hingewiesen wird, dass auch die Rechtsprechung des EuGH wesentliche Besteuerungselemente in Frage stelle. Außerdem werden die Verstöße der einzelnen Mitgliedstaaten gegen den Kodex zur Vermeidung unlauteren Steuerwettbewerbs problematisiert. verdeutlicht, dass von deutscher Seite als ehrgeizige Zielsetzung eine Angleichung angestrebt werde. Auf diesem Weg seien die inhaltlichen Vorarbeiten durch den Beirat höchst wertvoll.

dankt für die Informationen zur Europapolitik und die konstruktive Diskussion.

## **VI. Fortsetzung Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“**

In der Diskussion der überarbeiteten Fassung des Gutachtens wird zunächst angeregt, den Begriff der Haushaltskrise stärker vom Begriff der Notlage abzugrenzen. Während der Begriff der Haushaltskrise allgemein theoretisch gebraucht würde, sollte der Notlagenbegriff eher unter Bezug auf den institutionellen Kontext Deutschlands und vor dem Hintergrund der Rechtsprechung der BVerfG verwendet werden. In Abschnitt 2.1. (S. 4, Z. 28 ff.) problematisiert ein Beiratsmitglied die Annahme der Budgetautonomie der dezentralen Ebene. Zu klären sei, wie in diesem Zusammenhang fiskalische Äquivalenz zu interpretieren sei.

Im Abschnitt „Versicherung gegen Finanzkrisen“ (S. 6, Z. 11 ff.) wird diskutiert, inwieweit das bündische Prinzip vertragstheoretisch zu interpretieren sei und wie dieses in Zusammenhang mit dem Versicherungsargument stehe. Von einigen Beiratsmitgliedern wird vorgeschlagen, bei der Darstellung der

Ursachen einer Haushaltskrise das Politik- bzw. Politikerversagen um den Gesichtspunkt der Schuldenillusion der Bürger zu ergänzen.

Die im Gutachten diskutierten Maßnahmen sollten klar unterschieden werden in Maßnahmen zur Überwindung bestehender Finanzkrisen einerseits und vorbeugenden Maßnahmen zur Vermeidung von Finanzkrisen andererseits. Die Überschriften, aber auch einzelne Textpassagen seien entsprechend anzupassen (S. 13, Z. 20/21). In den Darstellungen des Insolvenzverfahrens, der Steuerautonomie, sowie der Frage der Sanktionen seien außerdem einige Spezifikationen erforderlich (z.B. Wer bestimmt die Pfändungsgrenze? Welche Steuerzuschläge sind gemeint? Inwieweit Anlehnung an Europäischem Stabilitätspakt?). Es wird vereinbart, dass der neue Abschnitt zum Prinzip der Bundestreue im dt. Verfassungsrecht (S. 29 ff.) soweit möglich etwas gekürzt werden soll.

Ausführlich werden die Indikatoren zur Diagnose von Haushaltskrisen erörtert. Einige Beiratsmitglieder fordern, dass die spezifische Aussage dieses Abschnitts klarer formuliert wird. Einerseits könne man im Ergebnis einen zentralen Notlagenindikator vorschlagen, andererseits könne man aber dafür sensibilisieren, dass letztlich einzelne Indikatoren keine abschließende Bewertung von Notlagen ermöglichen, sondern vielmehr eine tiefer gehende Haushaltsanalyse erfordern. In jedem Fall sei hier ein klares Fazit erforderlich, das die Stoßrichtung des Kapitels klar mache, aber auch eine klarere Gliederung des Abschnitts werde als sinnvoll erachtet. Die Kommission führt aus, dass es vordringlich darum gehe, zwar Indikatoren zu diskutieren und ihre jeweilige Funktionalität zu charakterisieren. Man könne hier auch verstärkt auf die Randbedingungen und Annahmen, etwa zum Zinssatz oder zum Wachstum verweisen. Andererseits müsse aber klar sein, dass ein indikatorengestütztes System eine Gesamtschau sowie eine eingehende Finanzanalyse des jeweiligen Einzelfalls nicht ersetzen könne.

Im Einzelnen wird die Definition der im Text genannten Indikatoren problematisiert (S. 33, Z. 4 bis S. 34, Z. 4). Nach Auffassung einiger Beiratsmitglieder ist die Bedeutung der Indikatoren nicht immer klar herausgearbeitet. Für S. 41, Z. 13 ff. wird im Übrigen angeregt, den Hinweis auf die Stadtstaaten zu streichen, da der Verweis irreführend sei. Der Beirat verständigt sich darauf, einen Vorschlag zu einer Überarbeitung des Abschnitts 3.2 (S. 31, Z. 31 ff.) abzuwarten und die Neuformulierung des Kapitels in der kommenden Sitzung zu diskutieren.

Mit Blick auf den vorgeschlagenen Stabilitätsrat (S. 40, Z. 5 ff.) wird von einigen Beiratsmitgliedern gefordert, die Rechte und die Aufgaben des Rates (Gesetzgebungsverfahren auf Vorschlag des Rates; Prüfung der Solidität der Finanzplanung) klarer zu definieren sowie als Teilnehmer ausdrücklich auch externe Sachverständige einzubeziehen.

Die Diskussion der weitergehenden Vorschläge (S. 51, Z. 31 ff.) dreht sich um die Frage, wie konkret die Kriterien und Maßstäbe zur Vergabe von Hilfen sein können. Auch seien die generellen Instrumente von den besonderen Instrumenten gedanklich zu unterscheiden. Schließlich wird beschlossen, den Verweis auf die Rolle des Finanzausgleichs im Falle einer Steuerautonomie relativ kurz zu halten.

Redaktionelle Änderungen im Gutachten sowie verabschiedete inhaltliche Anpassungen gehen aus der beigelegten Anlage hervor und sind im Änderungsmodus kenntlich gemacht.

Der Beirat nimmt die materielle Fassung des Gutachtens einstimmig an und beauftragt die Redaktionskommission, die redaktionellen Änderungen der Beiratsmitglieder, die innerhalb von 10 Tagen der Kommission zuzuleiten sind, einzuarbeiten, damit in der Februar-Sitzung die redaktionelle Schlussabstimmung einschl. des neu formulierten Abschnitts 3.2. vorgenommen werden kann.

#### **VII. Diskussion zur Anzahl der Beiratssitzungen**

Der Beirat berät die Frage der Streichung einer Sitzung im Jahr, und zwar konkret die Zusammenlegung der November- und der Dezember-Sitzung. Von einigen Beiratsmitgliedern wird vorgebracht, dass die Zeit zur Vorbereitung von Gutachten zwischen den Sitzungen bisweilen zu kurz sei. Von einigen Beiratsmitgliedern wird argumentiert, dass es vordringlich um die Frage der Arbeitseffizienz bzw. der Reorganisation der Arbeit ginge. Der Beirat beschließt angesichts des heterogenen Meinungsbildes, die Diskussion in der nächsten Sitzung fortzusetzen.

#### **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 aktuellen Fragen der Finanzpolitik
- V. Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ (Endabstimmung)
- VI. Gutachten „Staatliche Privilegierungen gemeinnütziger Körperschaften“ (erste Beratungen)
- VII. Frage der Reduzierung der Sitzungszahl und der Arbeitsorganisation
- VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- IX. Verschiedenes

#### **IX. Verschiedenes**

Entfällt.

Berlin/Münster, den 31. Januar 2005

gez. [REDACTED]  
[REDACTED]

gez. [REDACTED]  
[REDACTED]