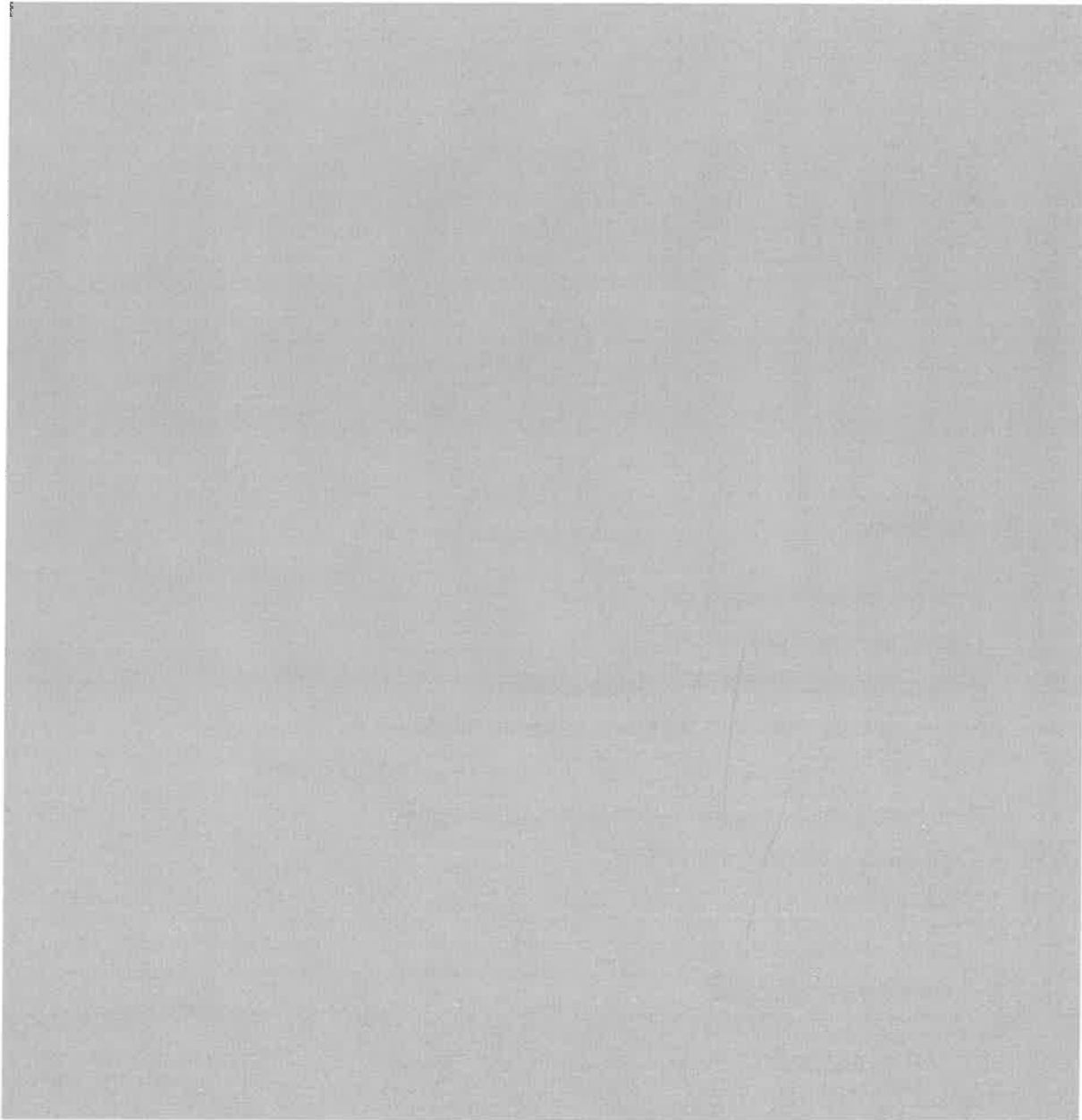
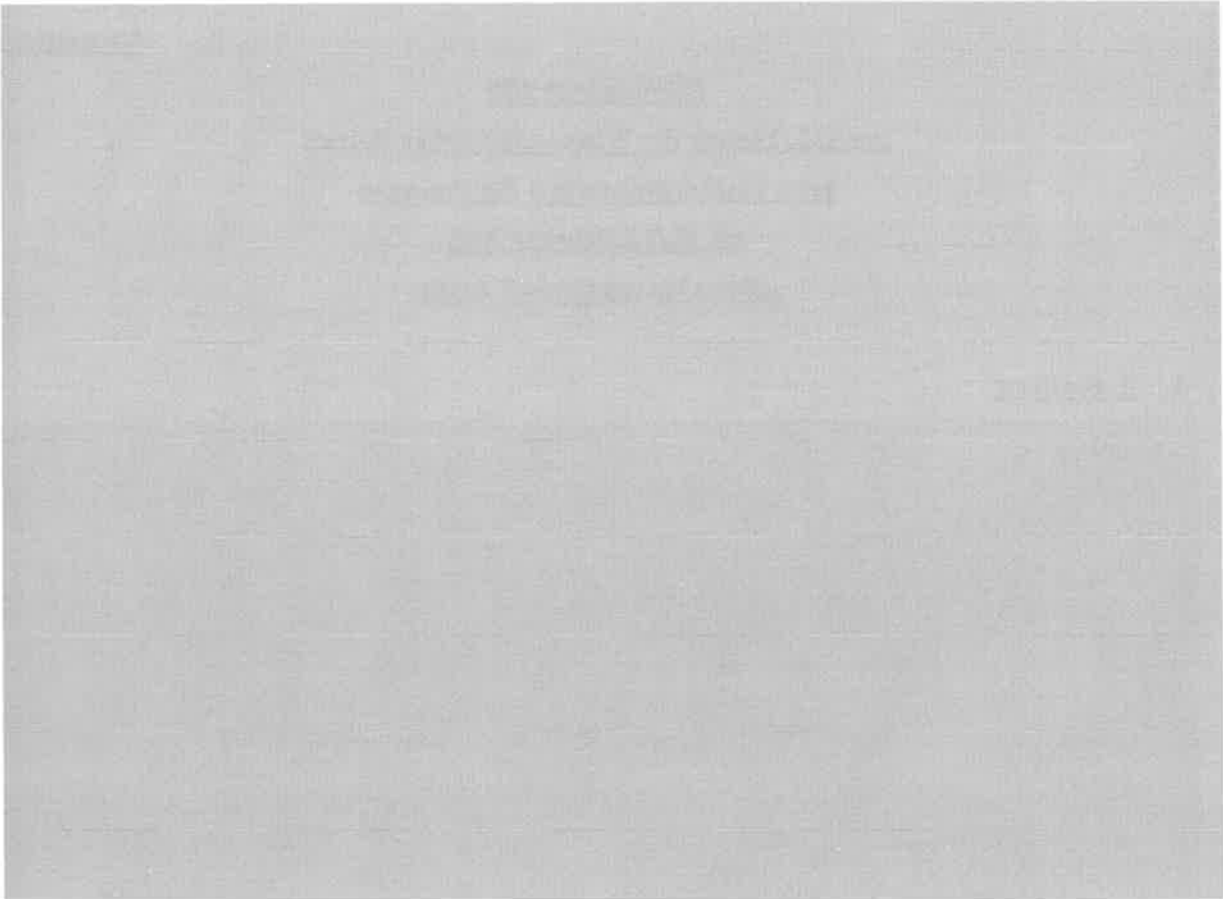


Niederschrift 2/05
der 452. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 11./12. Februar 2005
„Hotel Westin Grand“ Berlin

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. Schlussberatung Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“
- V. Gutachten „Staatliche Privilegierungen gemeinnütziger Körperschaften“
- VI. Reduzierung der Tagungshäufigkeit/Arbeitsorganisation
- VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VIII. Verschiedenes

I. Mitteilungen des Vorsitzenden



II. Feststellung der Tagesordnung

Die Tagesordnung wird in vorliegender Form gebilligt.

III. Bemerkungen zum Protokoll

Das Protokoll wird mit einer Änderung angenommen.

Auf S. 3 wird der Satz "Als Kommissionsmitglieder werden [REDACTED] ernannt" geändert in " ... benannt".

IV. Schlussberatung Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“

Zum weiteren Verfahren vereinbart der Beirat, dass redaktionelle Änderungen an die Kommission übermittelt werden. Es wird die Übergabe des Gutachtens an den Minister sowie eine Pressekonferenz und im Weiteren eine Diskussion im BMF angestrebt. Um die Medienpräsenz zu verbessern, ist eine Vorabinformation der Presse (mit Sperrfrist bis zur Gutachtenübergabe) vorgesehen. Für den Druck in der Schriftenreihe einschließlich englischer Übersetzung seien ein bis zwei Monate nach Übergabe zu veranschlagen. Darüber hinaus werde ein Resümee für das Internet durch die Kommission verfasst.

In der Schlussabstimmung des Gutachtens wird zunächst Abschnitt 3.2. (Indikatoren zur Diagnose von Haushaltskrisen (S. 32 bis 39) beraten und mit wenigen redaktionellen Änderungen gebilligt. Weiterhin wird beschlossen, Punkt 5 des Entwurfs dem Gutachten als Kurzfassung voranzustellen. Die redaktionellen Änderungen zum gesamten Gutachtentext können der Anlage entnommen werden.

Der Beirat beschließt einstimmig die Annahme des Gutachtens in der abgestimmten Fassung.

V. Gutachten „Staatliche Privilegierungen gemeinnütziger Körperschaften“

Ausgehend von den vorliegenden Einzelpapieren und zusammenfassenden Stichworten zur Diskussion, stellt ein Kommissionsmitglied die Ausgangslage der Gemeinnützigkeitsdebatte vor. Wichtig sei, zunächst ein Bild von den Bereichen zu gewinnen, die unter dem Stichwort Gemeinnützigkeit zu fassen seien, sowie deren fiskalische Bedeutung zu ermitteln. Die statistische Erfassung der relevanten Bereiche sei schwierig; man könne derzeit nur auf Vermutungen und unzureichende Quellen zurückgreifen (z.B. Subventionsbericht) und sei daher auf die Zuarbeit von Experten angewiesen. Existieren-

de Schätzungen gäben ein heterogenes Bild, viele Teilbereiche des Nonprofit-Bereichs (z.B. Ehrenämter, Selbsthilfegruppen) seien statistisch kaum erfasst.

Die anschließende Diskussion im Plenum lässt sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

In der Frage der Zielrichtung des Gutachtens stellen sich für die Beiratsmitglieder einige wesentliche Abgrenzungsprobleme, u.a. zur Behandlung von Parteien, Kirchen bis hin zu Non-Profit-Organisationen. Bezugspunkt sei zunächst die Abgabenordnung, deren Abgrenzungskriterien problematisiert werden müssten, um konkrete Entscheidungshilfen zu geben. Dabei sei eine sowohl theoretisch fundierte als auch rechtlich praktikable Abgrenzung vorzunehmen. Ein Beiratsmitglied schlug vor, sowohl eine Negativliste als auch eine Positivliste zu erstellen, um so eine relativ exakte und praktisch handhabbare Abgrenzung zu ermöglichen.

Die Kommission argumentiert, dass sich der Beirat bei der Fassung des Gemeinnützigkeitsbegriffs in Abgrenzung zu den rechtlichen Definitionsversuchen der Abgabenordnung klar an den Konzepten aus der ökonomischen Theorie orientieren müsse. Die Theorie der Kollektivgüter bzw. der Externalitäten und insb. die Klubgütertheorie ermögliche eine vernünftige Arbeitsdefinition (u.a. der Aspekt der Nicht-Rivalität). Auch ermögliche dies eine sinnvolle Abgrenzung zur Meritorik-Diskussion und ideologisch-weltanschaulich motivierten Abgrenzungsversuchen. Darüber hinaus müsse man mit Blick auf die Interessengruppen-Problematik aus ordnungspolitischer Sicht darauf achten, dass es institutionelle Bremsen gegen eine Ausweitung des Gemeinnützigkeitsbegriffs geben muss, dass der Wettbewerb nicht verfälscht werden dürfe, und dass nicht nur gut organisierte Gruppen berücksichtigt werden.

Nach Auffassung einiger Beiratsmitglieder sei neben einer Abgrenzung von Steuersubventionen auch eine zur direkten staatlichen Bereitstellung erforderlich. Ein Beiratsmitglied betont hierbei, dass der polit-ökonomische Gesichtspunkt des Initiativrechts für die Entscheidung der Frage einer direkten staatlichen Bereitstellung bzw. einer Förderung als gemeinnützig zentral sei. Auch müssten finanzwissenschaftliche Aspekte (Excess Burden, Zielgenauigkeit von Besteuerung, Verteilungsaspekte) berücksichtigt werden.

fasst zusammen, dass auf der Grundlage dieser Diskussion etwas Besseres als eine bloße Kasuistik entwickelt werden könne, vor allem eine Konkretisierung mit Positiv- und Negativbeispielen. Die Berücksichtigung des Aspekts des Initiativrechts sowie eine ausführliche Instrumentendiskussion seien für die Bestimmung von Maßstäben ebenfalls hilfreich.

Der Beirat beschließt, auf der Grundlage der Arbeitsdefinition und des im Kick-off-Papier der Kommission skizzierten Plans sowie unter Berücksichtigung der wichtigsten Diskussionsergebnisse die Arbeit am Gutachten aufzunehmen.

Anschließend referiert ein Vertreter des Bundesfinanzministeriums zum Thema Gemeinnützigkeit. Das Gemeinnützigkeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland sei im Kern - als reines Steuerrecht - in der Abgabenordnung §§ 51 bis 58 AO geregelt. Dort seien als Grundsätze festgelegt: Selbstlosigkeit, nicht wirtschaftliches Verhalten, zeitnahe Verausgabung von Mitteln, keine Zuwendungen an Mitglieder sowie Vermögensbindung, wobei zahlreiche Ausnahmeregelungen und -instrumente formuliert seien.

Fiskalische Folgen ergeben sich damit aus den Einzelsteuergesetzen, bspw. über den ermäßigten USt-Satz, und aus einer Reihe von Steuerbefreiungen. Allerdings sei generell ein nur sehr unzureichendes empirisches Bild über den Umfang des gemeinnützigen Sektors und seiner finanzwirtschaftlich-steuerlichen Bedeutung zu beklagen.

Die konkrete Einzelfallentscheidung über die Gemeinnützigkeit treffe das örtliche Finanzamt bei der Veranlagung, d.h. es existiert kein förmliches Anerkennungsverfahren (Grundlagenbescheid). Auf die Frage eines Beiratsmitglieds, ob es in der Praxis eine positive Definition von Gemeinnützigkeit gebe, weist der Vertreter des Bundesfinanzministeriums darauf hin, das es hierzu Richtlinien, Erlasse und Positivlisten gebe, auf deren Basis die Finanzämter relativ einheitlich entschieden. Während der Ermessensspielraum der Ämter bei der abstrakten Bewertung von Gemeinnützigkeit noch relativ groß sei, fänden bei der Bewertung der Spendenabzugsfähigkeit deutlich härtere Kriterien auf Grundlage einer engen Positivliste Anwendung.

Der Vertreter des BMF ergänzt, das z.B. die wirtschaftliche Tätigkeit von Gemeinnützigkeit zwar ausgenommen sei, dass allerdings Zweckbetriebe (auch Vermögensverwaltung) dennoch unter die Gemeinnützigkeit subsumiert werden könnten. Einige Beiratsmitglieder verweisen in der Diskussion darauf, dass bei Zweckbetrieben der potentielle Wettbewerb als Bewertungskategorie in den Katalog aufzunehmen sei. Allgemein seien Wettbewerb und Effizienz gerade auch bei der Freien Wohlfahrtspflege ein Problem, die mit ca. 1,2 Mio. Beschäftigten einen beachtlichen Sektor ausmache. Es gebe deutliche Hinweise in der Literatur, nach denen die Leistungen wettbewerblicher Anbieter selbst ohne Vergünstigung effizienter seien als die gemeinnütziger Einrichtungen. Vor diesem Hintergrund würden Ausschreibungen und Wettbewerb sicherlich zur Effizienzsteigerung beitragen und zudem zu Kostenentlastungen beim Staat führen. In ähnlicher Richtung argumentiere auch die EU Kommission, die mit dem Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie weit reichenden Wettbewerb fordere.

In der Diskussion verweist der Vertreter des Bundesfinanzministeriums darauf, dass es Reformüberlegungen einer Enquetekommission gebe, die eine Bestandsaufnahme der einschlägigen Überlegungen darstelle. Darüber hinaus sei man derzeit bestrebt, eine vernünftige Datenbasis zu gewinnen, und man habe ein Gutachten zu einem internationalen Vergleich der nicht-harmonisierten Regelungen zum Spendenabzug in Auftrag gegeben. BMF sagt zu, dem Beirat die entsprechenden Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Einige Beiratsmitglieder stellen fest, dass die Ausweitung von Vergünstigungen in mehrfacher Hinsicht eine Subventionsproblematik aufwirft: Zum einen sei die Vereinbarkeit mit dem EU-Recht zu prüfen. Zum anderen seien die steuerlichen Subventionen so intransparent, dass zumindest ein expliziter Ausweis im Subventionsbericht, methodisch aber auch eine Umwandlung in Finanzhilfen geboten sei. Darüber hinaus sei die Einflussnahme von Lobbyisten gerade im steuerlichen Bereich sehr kritisch zu sehen. Es stelle sich in diesem Zusammenhang generell die Frage, in welcher Form die Kontrolle des Spendenwesens in gemeinnützigen Bereichen ausgeübt werden könne, etwa durch die Rechnungshöfe von Bund und Ländern.

Der Beirat dankt dem Vertreter des Bundesfinanzministeriums für die hilfreichen Ausführungen aus der Praxis.

VI. Reduzierung der Tagungshäufigkeit/Arbeitsorganisation

Der Beirat berät die Fragen der Tagungshäufigkeit und der Effizienz der Arbeitsorganisation. Einige Beiratsmitglieder tragen vor, dass gerade für die verantwortlichen Kommissionen die Zeit zur Vorbereitung von Gutachten zwischen den Sitzungen bisweilen zu kurz sei. Zur Steigerung der Arbeitseffizienz solle die Diskussion zu den Gutachten stärker im schriftlichen Verfahren organisiert werden. Der Kommission müsse außerdem ein verstärktes Interventionsrecht eingeräumt werden. Sie solle bestimmen können, dass substantielle Änderungen und Grundsatzüberlegungen zu einem Gutachten ab einem bestimmten Stadium schriftlich mit Begründung einzureichen seien.

Einige Beiratsmitglieder treten mit Blick auf die Verpflichtungen aus anderen Arbeitsbereichen (internationale Tagungen) für eine Reduzierung der Beiratssitzung von acht auf sieben Sitzungen pro Jahr ein.

Um die Zusammenarbeit mit dem Bundesfinanzministerium zu verbessern, wird von einigen Beiratsmitgliedern vorgeschlagen, die Zahl der Berlin-Sitzungen zu erhöhen. Gleichzeitig wird angeregt, dass das Ministerium vermehrt Fachvertreter des Hauses zu den im Beirat diskutierten Themen entsendet.

Vor dem Hintergrund der Diskussion beschließt der Beirat mehrheitlich ein Maßnahmenpaket, das zum einen vorsieht, ca. die Hälfte aller Tagungen in Berlin durchzuführen. Für 2005 werde die Münchner Sitzung im Dezember gegen Berlin getauscht. Die Zahl der Sitzungen werde ab dem Jahr 2006 auf sieben pro Jahr reduziert. Um dies arbeitstechnisch zu kompensieren, werde dann samstags bis 13:00 Uhr getagt. Zur Verbesserung der Arbeitseffizienz werde die Kommission gestärkt. Gleichzeitig werde angestrebt, die Zusammenarbeit mit dem Ministerium weiter zu verbessern.

Im Sinne dieses Maßnahmenpakets könne auch die Anfrage des Ministers beantwortet werden.

Ergänzend wurde diskutiert, in welcher Form man die Präsenzpflcht im Beirat besser durchsetzen könne. Eine Abwesenheit zu begründen, sei ein Nobile Officium. Bei Neuberufungen soll ausdrücklich auf die Präsenzpflcht hingewiesen werden.

Es wird vereinbart, weitere Aspekte der Arbeitseffizienz in der kommenden Sitzung auch mit Vertretern des BMF zu diskutieren. Dabei sollen u.a. Themenvorschläge des Ministeriums diskutiert und Vorschläge zum Sitzungszyklus 2006 (Wegfall Dezember-Sitzung; Kalendervorschlag für Ende November) beraten werden.

VII. 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 Europapolitik
- V. Gutachten „Staatliche Privilegierungen gemeinnütziger Körperschaften“
- VI. Weiterführung der Diskussion über die Arbeitsweise des Beirats
- VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VIII. Verschiedenes

VIII. Verschiedenes

entfällt.

Berlin/Münster, den 23. März 2005

gez. [REDACTED]

gez. [REDACTED]

