

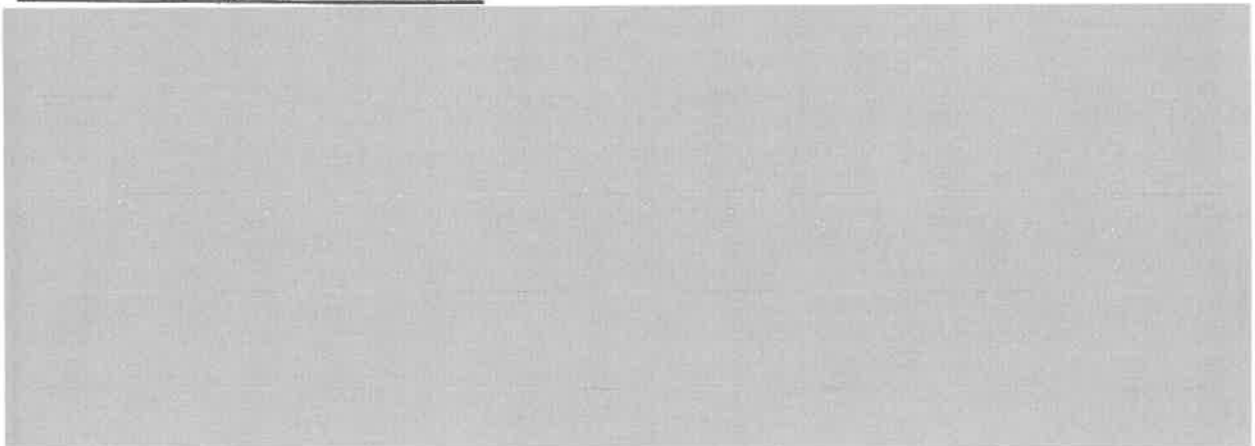
Niederschrift 5/05
der 455. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 8./9. Juli 2005
„Gebhards Hotel“ Göttingen

A. Teilnehmer

B. Tagesordnung

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Diskussion über ein neues Gutachtenthema
- V. Vortrag von [REDACTED] zu steuerlichen und abgabenrechtlichen Fragen der Gemeinnützigkeit
- VI. Gespräch mit [REDACTED] zu aktuellen Fragen der Finanz- und Steuerpolitik
- VII. Interne Sitzung (Effizienz der Beiratsarbeit, Status ruhender Mitgliedschaften)
- VIII. Fortführung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Staatliche Privilegien gemeinnütziger Körperschaften“ vom 13. April 2004
- IX. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- X. Verschiedenes.

I. Mitteilungen der Vorsitzenden



II. Feststellung der Tagesordnung

Die versandte Tagesordnung wird gebilligt.

III. Bemerkungen zum Protokoll

Das Protokoll wird ohne Änderungen angenommen.

IV. Diskussion über ein neues Gutachtenthema

_____ stellt zur Diskussion, wie der Beirat vor und unmittelbar nach einer möglichen Bundestagswahl seine Beratungskompetenz gewinnbringend einbringen könne. Er stellt zur Diskussion, nach der Wahl eine Kurzstellungnahme zum aktuellen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf in Deutschland zu veröffentlichen. Als Basis hierfür könnten die aktuellen Gutachten sowie kurze Problemskizzen dienen. In der Öffentlichkeit herrsche sicherlich die Erwartung, dass der Beirat zu den aktuell drängenden Themen - gerade in einer Zeit mit großem Veränderungspotenzial - Stellung beziehe. Zu relevanten Themen zählten der Föderalismus, Haushaltskrisen, der Stabilitätspakt oder auch die Gemeindefinanzen. Die im Tragfähigkeitsbericht des Bundesfinanzministeriums vorgenommene Analyse der demografischen Herausforderungen bilde hierzu einen guten analytischen Hintergrund. Für die weitere Beiratsarbeit sei auf die Anregungen des Bundesfinanzministeriums hinzuweisen, das Fragen der Finanzierung und Besteuerung von Humankapital sowie der Entwicklung des Steuersystems vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung für vordringlich erachte.

Einige Beiratsmitglieder sehen in einem Positionspapier durchaus die Möglichkeit, einzelne Themen wie „Flat Tax“ oder „Gesundheitsreform“ nochmals politikorientiert, insb. unter stärkerer Berücksichtigung der Finanzierungsfrage, zu diskutieren. Nur so könne der Politik ein Ausweg aus dem bestehenden Dilemma zwischen grundlegender Anreizproblematik und kurzfristiger Finanzierungsproblematik aufgezeigt werden. Einige Beiratsmitglieder favorisieren das Konzept, ein Papier zu den Herausforderungen und den politischen Essentials auf Basis bestehender Arbeiten des Beirats zu entwerfen und sprechen sich gegen die kurzfristige Diskussion neuer Ideen aus. Jedenfalls müsse ein systematisches Politikkonzept vorgelegt werden, dass vor allem das ungeordnete Nebeneinander im Sozialstaat beseitige.

Einige Beiratsmitglieder halten die Vorlage eines Thesenpapiers zur Beschreibung des Handlungsbedarfs in der kurzen Frist nicht für realistisch. Außerdem dürfe der Beirat nicht Gefahr laufen, sich von einzelnen politischen Gruppierungen instrumentalisieren zu lassen, seine Unabhängigkeit müsse gewahrt bleiben. Daher könne allenfalls ein Grundsatzpapier zu einigen zentralen Problembereichen erarbeitet werden. Zu vielen Problembereichen gebe es im Beirat keinen hinreichenden Konsens, oder die Details der Lösungen seien (vor allem mit Blick auf die Verteilungseffekte) unklar.

stellt nach der Diskussion drei Optionen zur Abstimmung: Prioritätenpapier auf Basis bestehender Gutachten, ein Papier, das neue Themen aufgreift, sowie die Möglichkeit, kein Papier kurz nach der Wahl vorzulegen. Der Beirat beschließt im Ergebnis, aufgrund der zeitlichen Restriktionen keine Kurzstellungnahme zu prioritären Politikthemen auf der Basis der Beiratsgutachten zu erarbeiten.

V. Vortrag von [REDACTED] zu steuerlichen und abgabenrechtlichen Fragen der Gemeinnützigkeit

[REDACTED] dankt für die Einladung und referiert zu steuerlichen und abgabenrechtlichen Fragen der Gemeinnützigkeit aus der Sicht eines Geistes- und Sozialwissenschaftlers sowie Praktikers. Die Ausführungen basieren auf dem Entwurf von Leitsätzen, die im Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin, erarbeitet worden seien.

Zunächst sei ein Reformbedarf zu diagnostizieren, weil das Gemeinnützigkeitsrecht vor 100 Jahren nach der damaligen Philosophie des Wohlfahrtsstaates und einer alleinigen Definitionsmacht des Staates konzipiert sei. Die heutigen Demokratien seien dringend darauf angewiesen, dass neue Formen öffentlicher bzw. gemeinnütziger Aufgabenwahrnehmung eingeführt werden. Darüber hinaus hätten die Eingriffe des Europäischen Gemeinschaftsrechts seit 1956 die Rahmenbedingungen vielfach verändert. Im Übrigen sei zu beklagen, dass die Diskussion an einem Mangel an empirischer Erkenntnis kranke.

Leitbild einer Reform des Gemeinnützigkeitsrechts sei vor diesem Hintergrund eine innovative und zukunftsorientierte Gestaltung der Gesellschaft, basierend auf der Vorstellung, dass Staat, Markt und Zivilgesellschaft gleichrangig Zwecke des Allgemeinwohls verfolgten. In diesem Kontext sei die Zivilgesellschaft als eigenständig und nicht bloß als Ergänzung des Staates zu sehen. Konkrete Funktionen lägen in der Wahrnehmung einer Themenanwaltschaft, der Funktion als Intermediär, einer Wächterfunktion sowie darin, konkrete Dienstleistungen zu erfüllen. Die Zivilgesellschaft würde damit die Bildung von Sozialkapital (Putnam) fördern und gleichzeitig die Steuerungsanforderungen an den Staat vermindern. Das gesellschaftspolitische Leitbild könne sich so zu dem eines „ermöglichenden Staates“ wandeln.

Konkrete Reformen sollten darauf abzielen, das geltende Steuerrecht zu vereinfachen und zu systematisieren und generell zu mehr Einheitlichkeit, Klarheit und Transparenz zu gelangen. Gleichzeitig müsse das Recht flexibilisiert werden, auch um die Legitimität von Gemeinnützigkeit permanent in Frage stellen zu können. Wenngleich mit Blick auf die finanzielle Förderung von Gemeinnützigkeit ein einseitiger Blick auf die Situation der öffentlichen Haushalte zu eng sei, so sei doch der Anteil der selbst erwirtschafteten Mittel zu stärken.

Die Grundzüge einer Neuregelung im steuerlichen Bereich müssten im Kern eine Abgrenzung von Gemeinnützigkeit auf Basis einer „nonprofit constraint“ (keine Gewinnerzielungsabsicht) und eines Ausschüttungsverbots (bei Körperschaften) beinhalten, wohingegen die inhaltliche Definitionsmacht sekundär sei. Zu Einzelheiten müssten sicherlich weitere definitorische Aussagen getroffen werden, etwa zur Frage der Subsidiarität und der Gleichbehandlung; die bestehende Kategorisierung gemeinnütziger Ziele sei allerdings im Grunde ausreichend. Operativ solle es Fachbehörden bzw. einer ausgewiesenen Registrierungsbehörde überlassen werden, die Gemeinnützigkeit zu prüfen und den Kriterienkatalog fortzuschreiben. In steuerlicher Hinsicht könne man vereinfachend eine Umsatzgrenze einführen und eine Prüfung durch das Finanzamt. Demgegenüber hänge die erforderliche Reform des Spendenrechts mit Überlegungen zu einer allgemeinen Steuerreform zusammen; erst dann ließen sich die Vor- und Nachteile verschiedener Modalitäten der Steuerbefreiung von Spenden sachgerecht bewerten. Beurteilungskriterien seien Gleichbehandlung, leichte Administrierbarkeit, aber auch steuersystematische Erwägungen. Dabei sei anzumerken, dass die international verwendeten Modelle für Deutschland in verschiedener Hinsicht nur wenig praktikabel seien.

Im Ergebnis sei eine Stärkung der Bürgergesellschaft gegenüber Markt und Staat vonnöten. Man müsse dabei Abstand nehmen von einer staatlichen Gemeinwohldefinition und gleichzeitig die Fachkompetenz zur grundsätzlichen Bewertung von Gemeinnützigkeit von der steuerlichen Prüfung trennen. Weitere Reformschritte gingen in Richtung Systematisierung und Verwaltungsvereinfachung, Schaffung von Rechtssicherheit und Transparenz, Herstellung der Kompatibilität mit dem EU-Recht, und nicht zuletzt auch Verminderung der Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln.

In der Diskussion wird festgestellt, dass der diagnostizierte Wandel des sog. Dritten Sektors zwar erfreulich sei, aber auch Probleme aufwerfe, gerade bei Fragen einer geordneten Besteuerung. Es wird kritisch diskutiert, ob die skizzierten Eingrenzungen in der Praxis nicht zusätzliche Probleme auslösten, was vom Referenten mit dem institutionellen Modell einer „Charity Commission“ beantwortet wird. Auf der Steuerseite sei eine Befreiung vom Kontakt mit dem Finanzamt sinnvoll, da die Einzelfallprüfung dort nicht leistbar sei.

Kritisch diskutiert wird der Begriff des Sozialkapitals und die hierfür relevanten Abgrenzungskriterien, die in jedem Fall genauer zu operationalisieren seien. So wird von einigen Beiratsmitgliedern moniert, dass dieses Konzept nicht zur Schaffung eines „Biotops“ führen dürfe. Andererseits weise der Sozialkapitalbegriff auf die implizite Voraussetzungen von Markt und Staat und insb. auf die Integrationsfunktion von Gemeinwohlaktivitäten hin. Diese Funktion dürfe nicht unbedingt ergebnisorientiert bewertet werden, sondern bereits das Engagement als Solches erfülle diese Funktion. Der Beirat diskutiert die Frage, ob nicht in jedem Fall eine (Positiv-)Definition erforderlich sei. Es gebe hier vielfache Abgrenzungsentscheidungen zu fällen, die sich nur über eine klare Definition leisten ließen. Darüber hinaus wird problematisiert, an welchem Ort diese Prüfung erfolge müsse - in der Finanzverwaltung oder außerhalb durch eine Kommission.

Einige Beiratsmitglieder stellen die vielfach unterstellten Anreizeffekte in Frage und vermuten, dass das Engagement bei staatlicher Förderung sogar geringer sein könnte. [REDACTED] entgegnet, dass es zwar empirisch klare positive Anreize gebe, dass aber dennoch eine zeitliche Befristung sinnvoll sei und längerfristig die Abhängigkeit von Spenden verringert werden müsse.

[REDACTED] dankt dem Referenten für den Vortrag und die anregende Diskussion.

VI. Gespräch mit dem [REDACTED] zu aktuellen Fragen der Finanz- und Steuerpolitik

[REDACTED] dankt für die Einladung und für die Gelegenheit zu einem Meinungsaustausch mit dem Beirat. Die Ausführungen konzentrieren sich zum einen auf die wirtschaftliche Lage und zum anderen auf aktuelle Fragen der Finanzpolitik.

Zur konjunkturellen Lage führt [REDACTED] aus, dass die wirtschaftliche Erholung in Deutschland noch verhalten sei. Zwar sei das Bruttoinlandsprodukt im 1. Quartal deutlich um 1,0 % gegenüber dem Vorquartal angestiegen; die Beschleunigung der wirtschaftlichen Aktivitäten sei allerdings Reflex der vorangegangenen Schwäche. Wenngleich sich das Geschäftsklima im Juni leicht verbessert habe, würden aktuell verfügbare Indikatoren eine leichte wirtschaftliche Abschwächung andeuten. Da die Rahmenbedingungen für den weiteren Konjunkturverlauf insgesamt aber günstig seien, gehe die Bundesregierung in Übereinstimmung mit den Instituten und internationalen Organisationen für 2005 von einem Wachstum von 1,0% und 2006 von 1½-2% aus. Konjunkturelle Risiken für Deutschland und den Euroraum lägen in der Verteuerung der Rohstoffe, einer wiedereinsetzenden Euro-Aufwertung sowie einer unverändert schwachen Binnennachfrage.

Die schwache wirtschaftliche Entwicklung, eine daraus resultierende hohe Arbeitslosigkeit sowie die Folgen der umfangreichen staatlichen Transfers für die neuen Länder blieben nicht ohne Auswirkung auf die öffentlichen Finanzen, insb. auf der Einnahmeseite. So sei 2004 ein Jahr mit einem Wirtschaftswachstum ohne entsprechende Einnahmesteigerungen gewesen. Es zeige sich aber auch, dass die Bundesregierung die Ausgabenseite nachhaltig und konsequent konsolidiert habe. So seien die Finanzhilfen und konsumtiven Leistungen des Bundes kontinuierlich zurückgeführt, die Finanzhilfen des Bundes in 2005 gegenüber 1998 annähernd halbiert worden. Durch Leistungsanpassungen und konsequenten Personalrückbau habe der Personalausgabenanteil gegenüber 1998 um 1% verringert werden können; weitere Einsparungen in diesem Bereich seien allerdings nur noch bei massivem Aufgabenrückbau möglich. Zu der angespannten Haushaltslage des Bundes trage zudem bei, dass mit der Hartz IV-Reform die konjunkturellen Risiken insb. aus dem Arbeitsmarkt stärker als bisher im Bundeshaushalt konzentriert seien. Hier hätten die strukturellen Reformen noch nicht ihre budgetäre Wirksamkeit entfaltet. Auf der anderen Seite habe nicht zuletzt die im Bundesrat verfolgte Blockadepolitik große Lücken in die öffentlichen Haushalte aller staatlichen Ebenen gerissen.

Die Staatsquote erreiche mit knapp 47 % im Jahre 2004 den niedrigsten Stand seit 1991, gleichzeitig liege die Steuerquote auf historisch niedrigem Niveau und die Abgabenquote erstmals seit Jahren wieder unter 40 %. Dies werde auch vom Sachverständigenrat und der Dt. Bundesbank positiv gewürdigt. Die Daten belegten aber nachdrücklich, dass das größte Problem auf der Einnahmenseite liege. So betrage der Ausgabenanstieg über den gesamten Finanzplanungszeitraum hinweg nur jahresdurchschnittlich 0,9 %. Perspektivisch seien daher beim Bund vor allem die Sozialausgaben einzudämmen und die Qualität der öffentlichen Ausgaben in Richtung Zukunftsorientierung zu verbessern. Auf der Einnahmenseite gehe es darum, die Steuerstruktur zu verbessern und Steuersubventionen systematisch abzubauen. Angesichts der Blockade beim Subventionsabbau durch den Bundesrat sei die Bundesregierung zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Haushalt 2006 aktuell gezwungen, auf Einmalmaßnahmen wie Einnahmen aus Forderungsverkauf sowie Privatisierungserlöse zurückzugreifen, die im Gegenzug auch die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Haushalts verschlechtern würden. Es sei auch absehbar, dass einige Bundesländer Probleme hätten, die verfassungsmäßige Kreditgrenze einzuhalten.

Mit Blick auf die Maastricht-Kriterien, sei festzustellen, dass im Jahr 2005 eine Defizitquote von $-3 \frac{1}{2} \%$ des BIP, in 2006 von 3,4 % möglich sei. Bei vollständiger Umsetzung der Reformmaßnahmen auch durch den Bundesrat wäre ein Defizit unter 3 % in 2006 und 2007 erreichbar gewesen. Zur Reform des Europäischen Stabilitätspaktes führt [REDACTED] aus, dass der Pakt insofern deutlich verbessert worden sei als in der Handhabung durch die KOM nunmehr stärker darauf geachtet werde, ein Sparen im Abschwung zu vermeiden, d.h. es herrsche mehr Flexibilität am unteren Ende bei gleichzeitiger Härtung in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs. Darüber hinaus ermöglichten individualisierte Mittelfristziele die Berücksichtigung struktureller Gegebenheiten und sonstiger relevanter Faktoren, wie sie sich etwa aus der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ableiten. Insofern werde der Pakt nunmehr ökonomisch korrekt ausgelegt und der Abbaupfad, der zunehmend an Bedeutung gewinnen würde, ökonomisch sinnvoll gestaltet.

[REDACTED] erläutert, dass das Bundesfinanzministerium Mitte Juni den Tragfähigkeitsbericht vorgelegt habe, der nicht zuletzt auf wertvolle Anregung des Beirats hin entstanden sei. In diesem Bericht errechne das ifo-Institut dank der Reformen der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung eine um 20 %-Punkte niedrigere Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2050 und eine deutliche Reduzierung der sog. Tragfähigkeitslücke. Deutschland sei also auf dem richtigen Weg, aber selbstverständlich noch nicht am Ziel. Nach den Berechnungen könnte die verbleibende Tragfähigkeitslücke durch eine gezielte Zusammenarbeit aller Politikbereiche komplett geschlossen werden. Die Bundesregierung habe mit den von ihr durchgesetzten Reformen dafür gesorgt, dass das „Zeitfenster“ für die Politik länger offen bleibe, um Schritt für Schritt in Richtung auf mehr Beschäftigung, nachhaltiges Wachstum und langfristig tragfähige öffentliche Finanzen umzusteuern. Mit Blick auf die kommenden Monate sei hierzu jedoch erforderlich, dass die Blockade der Reformen der Bundesregierung durch

den Bundesrat aufhören bzw. mit Blick auf die Föderalismusreform die Entscheidungsstrukturen effizienter gestaltet würden.

Zur Frage der Verbesserung der Effizienz der Beiratsarbeit merkt [REDACTED] an, dass die Zahl der Gutachten mit hoher Politikrelevanz erfreulicherweise zugenommen habe. Die Beiträge seien aus finanzpolitischer Sicht überaus hilfreich. Dabei könne der direkte Meinungsaustausch mit der politischen Leitung zu aktuellen politischen Themen weiter intensiviert werden. Erfreulich sei auch, dass Ministerium und Beirat offensichtlich eine konstruktive offene Diskussion über mögliche Reformen der Beiratsarbeit in freundlicher und wohlwollender Atmosphäre führten. Klar sei in diesem Zusammenhang, dass die Unabhängigkeit des Beirats eine grundlegende Voraussetzung dafür sei, dass der Beirat selbst seine Strukturen überdenke und Modelle zur Effizienzverbesserung entwickle.

In der Diskussion stellen einige Beiratsmitglieder die Frage nach dem richtigen Haushaltskonsolidierungskonzept, insb. auch mit Blick auf den im Konjunkturverlauf ökonomisch rationalen Zeitpunkt zum Sparen. [REDACTED] verdeutlicht, dass es bei dieser Frage nicht so sehr um die Höhe des zugrunde liegenden Wirtschaftswachstums gehe, sondern vielmehr darum, dass sich Wachstum in zusätzlichen Einnahmen niederschlage. Wenn man bei verlässlich wachsender Einnahmebasis eine strikte mittelfristig orientierte Ausgabenlinie verfolge, so resultiere daraus eine ökonomisch rationale Konsolidierungsstrategie. Mit Blick auf die Diskussion um angebots- vs. nachfrageorientierte Makropolitik komme es auf die richtige Mischung an und hier seien auch die Erfahrungen aus dem Ausland, z.B. aus dem Vereinigten Königreich, durchaus zwiespältig.

In diesem Zusammenhang müsse man auch sehen, dass die Steuer- und Abgabenquote in Deutschland trotz der Wiedervereinigungslasten historisch niedrig sei. Die Bundesregierung habe daher wiederholt Vorschläge zum Abbau von Steuervergünstigungen eingebracht, sei aber immer am Widerstand des Bundesrates gescheitert. Man stehe weitergehend auch vor der Frage der strukturellen Verbesserung der Qualität der öffentlichen Haushalte sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite. Mit Blick auf die Situation der Länderhaushalte erklärt [REDACTED] auf Nachfrage eines Beiratsmitglieds, dass beide staatlichen Ebenen hinsichtlich der Konsolidierungsengpässe vergleichbar seien und die Länder insb. über den Bundesrat auch handlungsfähig seien, um den Konsolidierungskurs der Bundesregierung im eigenen Interesse mitzutragen.

Zur Frage einiger Beiratsmitglieder, welches Steuersystem - Flat Tax oder Duale Einkommenssteuer (DIT) - vorzuziehen sei, entgegnet [REDACTED] dass er zunächst die in der Flat Tax angelegten Freibeträge für grundsätzlich problematisch halte. Wenngleich man nicht a priori auf die DIT festgelegt sei, so müsse doch erkannt werden, dass diese eher auf die Herausforderungen globalisierter Kapitalmärkte reagiere. Anzustreben sei in jedem Fall eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage als rationale Grundlage der Besteuerung in Europa. Langfristiges Ziel sei eine rechtsformneutrale Besteuerung und eine Stärkung der Einkommensbasis. Soweit man die Einkommsteuer diskutiere, könne

man davon sprechen, dass diese im internationalen Vergleich konkurrenzfähig sei. Auf Nachfrage zum Bereich der indirekten Besteuerung führte [REDACTED] aus, dass man sehen müsse, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuer insbesondere die unteren Einkommensschichten belaste.

Einige Beiratsmitglieder werfen die Frage auf, aus welchen institutionellen Gründen strukturelle Reformen und insb. eine Strategie der konsequenten Haushaltskonsolidierung scheitere. [REDACTED] bemerkt hierzu, dass man vor allem vor dem gesellschaftlichen Dilemma stünde, dass zwar allgemein Sparen und Strukturreformen begrüßt würden, dass aber im Einzelfall und individuell ein Verzicht auf Ansprüche nicht akzeptiert werde; es gebe schlicht keine Lobby für gesunde Staatsfinanzen. Dies habe die Diskussion um das Steuervergünstigungsabbaugesetz deutlich gemacht. Institutionelle Reformen, wie sie etwa im Bereich des Föderalismus diskutiert würden (Kompetenzverflechtung, Steuerverbund, Mischfinanzierungen), könnten hier nur begrenzt korrektiv wirken. Allerdings seien zumindest gewisse Fortschritte im Bereich der nationalen Umsetzung des Europäischen Stabilitätspaktes erkennbar.

Auf die positive Aufnahme des Tragfähigkeitsberichts im Beirat führt [REDACTED] aus, dass im Bericht grundlegende Strukturreformen, insb. für den Bereich des Gesundheitswesens, skizziert würden.

[REDACTED] dankt [REDACTED] für den interessanten Vortrag und die anregende Diskussion.

VIII. Fortführung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“

Eingeleitet durch eine kurze Einführung [REDACTED] herrscht nach kurzer Diskussion des Textentwurfs Einvernehmen, den Aspekt der umsatzsteuerlichen Behandlung von gemeinnützigen Leistungen in das Gutachten aufzunehmen und die von einem Kommissionsmitglied verfasste Passage leicht gekürzt und an geeigneter Stelle (Abschnitt IV) zu integrieren. [REDACTED] regt darüber hinaus an, die Problematik „abgabenrechtliche Förderung vs. direkte Subvention“ unmittelbar in der Einführung anzusprechen. Mit Blick auf die Abgrenzungsfrage wird der Textentwurf zu Kapitel 3 positiv gewürdigt.

Die Grundsatzdiskussion zum Gutachtenentwurf dreht sich im Wesentlichen um die Frage, wie abgabenrechtlich förderungswürdige Bereiche bzw. prinzipiell gemeinnützige Bereiche geeignet abgegrenzt werden können. Einige Beiratsmitglieder befürworten die Idee eines allgemeinen Qualitätssiegels, ohne daraus gleichzeitig die Berechtigung für eine steuerliche Förderung abzuleiten. Ein Gütesiegel dürfe nicht als „Persilschein“ für Ansprüche dienen, denn aus finanzpolitischer Sicht würden diese letztlich immer von den haushalterischen Spielräumen begrenzt. Die Einschränkung gelte insb. mit Blick auf die Bereiche einiger sog. „Luxusstiftungen“. Gleichzeitig sei vor einer Überregulierung zu warnen, und es müsse zur Kenntnis genommen werden, dass die praktischen Bewertungs- und Abgrenzungsprobleme sich in jedem Fall stellen würden.

Die Beiratsmitglieder stellen übereinstimmend fest, dass man das fundamentale Abgrenzungsproblem für den Gemeinnützigkeitsbegriff nicht durch formale Kriterien und Hilfskonstruktionen umgehen kann. Das Coase-Theorem gebe zumindest klare Hinweise, die im Grundsatz für eine dezentrale Lösung sprächen; eine klare und enge ökonomische Fundierung müsse auf Basis der Theorie der öffentlichen Güter erfolgen. Das Definitionsmerkmal als öffentliches Gut allein sei aber nicht ausreichend, so müssten zusätzliche Gesichtspunkte wie der der Wesentlichkeit hinzutreten. Erst ein Kriterienraster würde einen geeigneten Filter bilden, ggf. unter Einbeziehung von praktikablen Verfahrensvorschlägen, der im Ergebnis eine pragmatische Abgrenzung erlaube.

Aus Sicht einiger Beiratmitglieder stellt die Definitionsmacht der Initiatoren ein wichtiges positives Attribut für die Bewertung von Gemeinnützigkeit dar. Demokratietheoretisch sei zu klären, ob ausschließlich der Staat die Definitionsmacht über die Bereitstellung öffentlicher Güter habe oder ob diese auch Gruppen zukommen könne. Als eine wichtige gemeinnützige Funktion wird auch die Entwicklung gesellschaftlicher Institutionen gesehen, wobei sowohl die Förderung von wirtschaftlicher als auch die von gesellschaftlicher Dynamik wichtige Kriterien darstellten. Kritisch beleuchtet wird dagegen der Begriff des Sozialkapitals, dessen Bedeutung im Beirat umstritten ist. Nach Auffassung der Beiratsmitglieder darf die Begriffsbestimmung nicht zu einer völlig grenzenlosen Öffnung des Gemeinnützigkeitssektors für staatliche Förderung führen. Kritisch sei zu sehen, dass sich der Staat durch die Förderaktivitäten zunehmend selbst binde und hierbei Partikularinteressen dominierten. Dies gehe aus den Positionspapieren verschiedener Dachverbände, aber auch aus den Vorträgen hervor. Ein besonderes Problemfeld machten hierbei sog. Großorganisationen aus, die gewissermaßen „vermintes Gelände“ darstellten.

Die Diskussion dreht sich im Weiteren um die Motivation und mögliche Anreize im Bereich individueller Spenden und im Stiftungssektor. Aspekte wie soziale Anerkennung oder andere egoistische Motive werden kritisch diskutiert. Aufgrund der Anreizproblematik seien differenzierte Formen der Förderung (Frage des Wie) und klare Abgrenzungen (Frage des Was) notwendig. Auch prominente Beispiele gemeinnütziger Institutionen müssten in diesem Zusammenhang kritisch reflektiert werden.

Ein Beiratsmitglied wirft die Frage auf, ob die besondere Qualität einer gemeinnützigen Einrichtung darin bestehe, die Bereitstellung öffentlicher Güter in reiner Form zu verfolgen, während etwa der Staat immer politische Kompromisse eingehen müsse. Dies weise auf den Aspekt der Organisation der Willensbildung bei öffentlichen Gütern hin. Der Staat könne bei der Willensbildung durchaus entlastet werden, ohne im Gegenzug in ein Glaubwürdigkeitsproblem zu geraten. Andererseits müsse der demokratische Entscheidungsprozess im Zentrum bleiben und dürfe nicht durch öffentliche Förderung gemeinnütziger Einrichtungen ausgehöhlt werden.

Einige Beiratsmitglieder vertreten im Ergebnis die Position, dass die Anerkennung dezentral organisiert, dass aber die steuerliche Förderung bis auf einen Restbereich nahezu völlig abgeschafft werden könne. Der Beirat verständigt sich daher im Wesentlichen darauf, grundsätzlich eine restriktive Linie bei der Abgrenzung von Gemeinnützigkeit zu verfolgen, aber gleichzeitig die erforderlichen konkreten Entscheidungsprobleme pragmatisch anzugehen. Dies könne laut [REDACTED] auch in Form eines offenen Gutachtens geschehen, das unterschiedliche Standpunkte mit Teillösungen vorstellt. Auf dieser Basis werde weiter beraten, welche wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen im Gutachten zu ziehen seien.

IX. Tagesordnung der nächsten Sitzung

Als Tagesordnung für die nächste Sitzung wird vorläufig beschlossen:

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Fortführung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- V. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VI. Verschiedenes

X. Verschiedenes

Entfällt.

Berlin/Münster, den 25. August 2005

gez. [REDACTED]
[REDACTED]

gez. [REDACTED]
[REDACTED]

