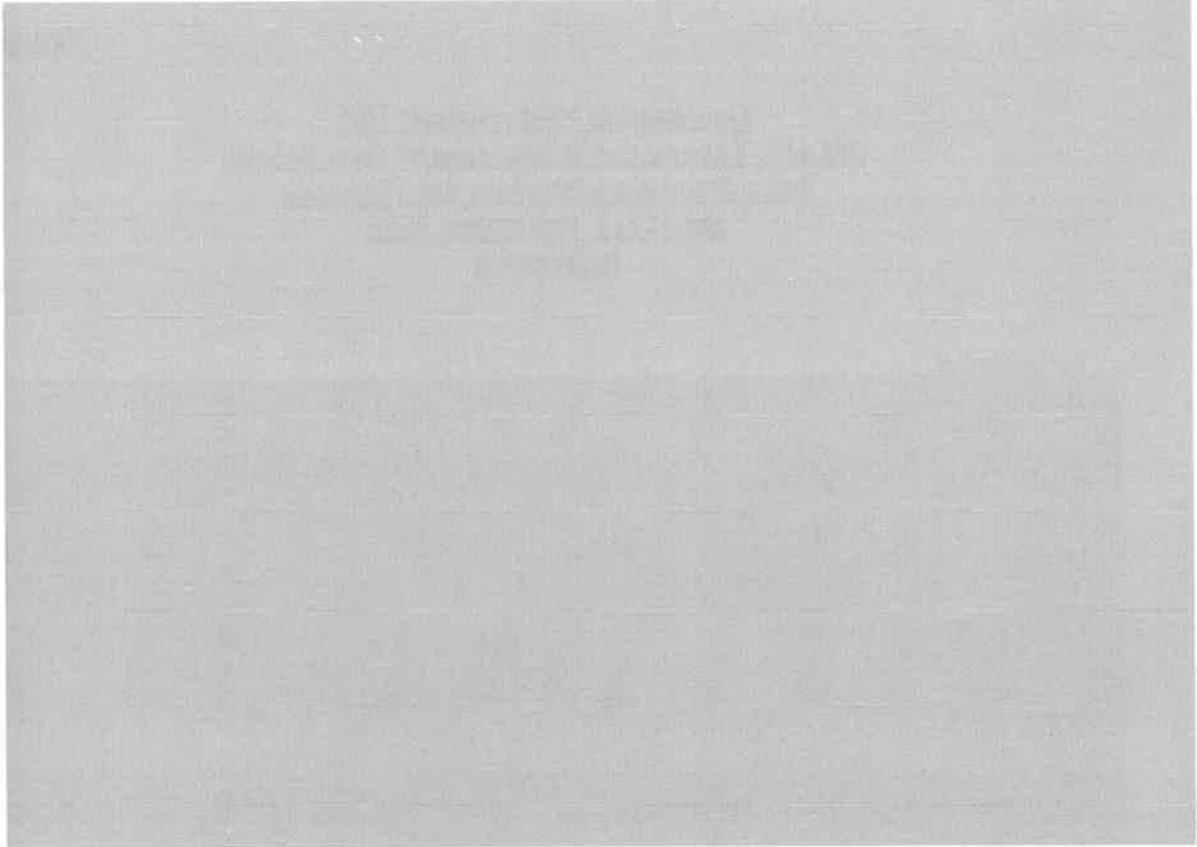


Genehmigte Niederschrift 7/05
der 457. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 11./12. November 2005
in Dresden

A. Teilnehmer

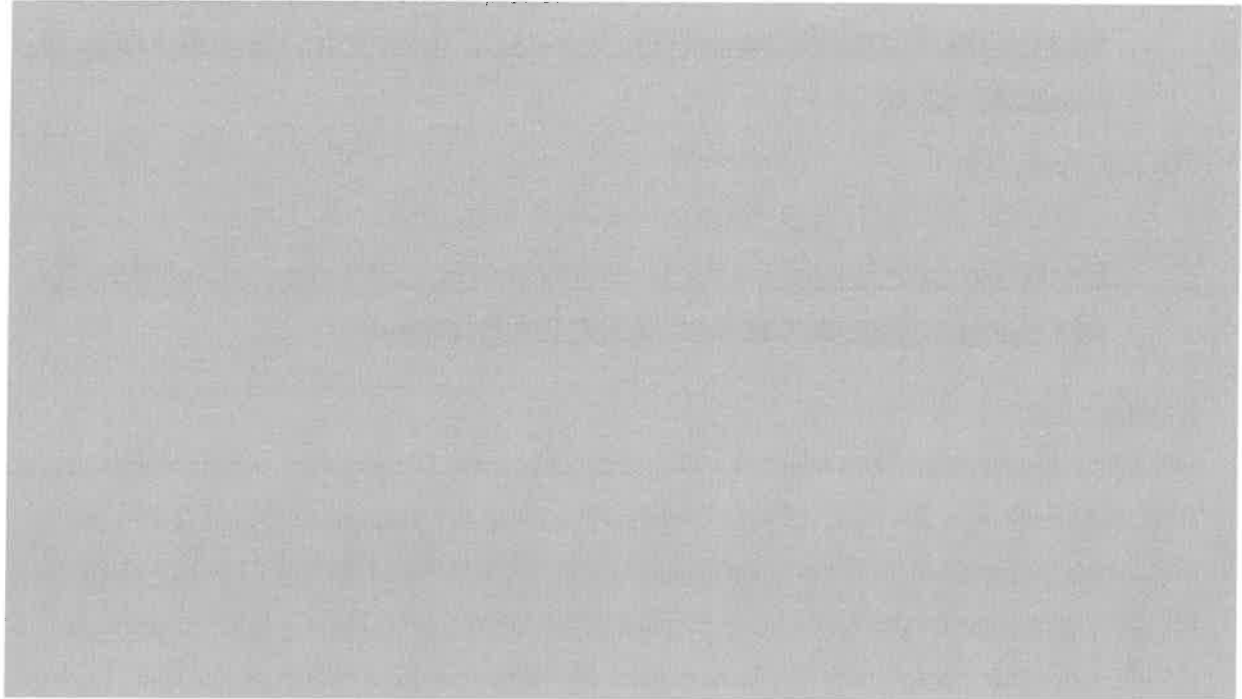




B. Tagesordnung

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Diskussion der Reaktion des Vorsitzenden des gesundheitsökonomischen Ausschusses zur Kurzstellungnahme des Beirats zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung
- V. Fortführung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- VI. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VII. Verschiedenes

I. Mitteilungen der Vorsitzenden



II. Feststellung der Tagesordnung

Die versandte Tagesordnung wird angepasst und in der jetzt vorliegenden Form gebilligt.

III. Bemerkungen zum Protokoll

Das Protokoll wird ohne Änderungen angenommen.

IV. Diskussion der Reaktion des Vorsitzenden des gesundheitsökonomischen Ausschusses zur Kurzstellungnahme des Beirats zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung

Erledigt durch TOP I

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

Abschnitt 3.1:

Der Beirat nimmt seine Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“ wieder auf. Erörtert wird, inwieweit der in der letzten Sitzung zur Streichung vorgesehene Abschnitt Seite 14 Zeilen 17 bis 29 nicht doch für die Argumentation des Gutachtens insgesamt notwendig sei. Mehrere Beiratsmitglieder stellen dabei klar, dass sie die hier vorgenommene ökonomische Annäherung an den Gemeinnützigkeitsbegriff als durchaus wichtig erachten, der Text aber für Nichtökonomien verständlicher formuliert werden müsse. Der Beirat spricht sich insgesamt gegen die vormals beschlossene Streichung aus.

Ein Mitglied der Kommission stellt vor dem Hintergrund der Diskussion klar, dass es ein zentrales Ziel von Abschnitt 3.1 sein solle, den Begriff „private Bereitstellung von Kollektivgütern“, welcher dann Inhalt des Abschnitts 3.2 sei, über eine Abgrenzung dieses Konzeptes zu Klubgütern sowie zu staatlich bereitgestellten Kollektivgütern aufzubauen. Betont wird auch, dass auf Seite 13 klarer herausgearbeitet werden müsse, dass sich der Selbstlosigkeitsbegriff der Abgabenordnung auf Körperschaften beziehe, welche die Allgemeinheit ohne Gewinnstreben fördern, und nicht auf Einzelpersonen. Ein Mitglied des Beirats regt zur besseren Lesbarkeit des gesamten Abschnitts an, den Leser führende „Regieanweisungssätze“ an den relevanten Stellen in den Text einzufügen. Angeregt wird zudem, die ökonomische Argumentation auf Seite 14 (Zeilen 1 bis 29) besser in einen dem Abschnitt 3.1 vorangestellten „Exkurs“ auszulagern. Dadurch würde der verbleibende Text aus sich heraus weitaus verständlicher und kohärenter. Die Kommission wird gebeten, die entsprechenden Textpassagen in Abschnitt 3.1 im Lichte der Diskussion im Beirat zu überarbeiten.

Abschnitt 3.2:

Der Beirat diskutiert ausführlich Abschnitt 3.2 des Gutachtenentwurfs. Ein Mitglied des Beirats hinterfragt, ob Grundlagenforschung – wie auf Seite 15 Zeile 29 formuliert – wirklich als Lehrbuchbeispiel für ein Kollektivgut gelten könne. Ein Mitglied der Kommission macht deutlich, wie der Abschnitt bisher konzeptionell angelegt sei. Erst werde das Kollektivgut generell charakterisiert. Daraufhin werde die Frage der optimalen Bereitstellung von Kollektivgütern vor dem Hintergrund der effizienten Ressourcenallokation behandelt und danach eine klare Abgrenzung zu Klubgütern vorgenommen. Erst im späteren Abschnitt 3.3 werde dann die Frage des staatlichen Handlungsbedarfs thematisiert. Der Vorschlag einiger Beiratsmitglieder, den Abschnitt deutlich zu kürzen und auf die zentralen Argumente auf Seite 18 zu reduzieren, wird mehrheitlich nicht akzeptiert. Die hier vorgenommene feine Ausarbeitung und Abgrenzung des Begriffs öffentliches Gut und daraus folgend des Begriffs Gemeinnützigkeit sei für das Gutachten entscheidend. Aktuelle Tendenzen in der öffentlichen Diskussion würden eher in Richtung Ausweitung des Gemeinnützigkeitsbegriffs gehen. Vor diesem Hintergrund sei die hier beabsichtigte genaue Herleitung eines ökonomischen Gemeinnützigkeitsbegriffs und die daraus resultierende Einschränkung des Begriffs sehr wichtig.

Nach kurzer Diskussion von Überschrift und Textentwurf des Abschnittes 3.2 einigt sich der Beirat darauf, den Text um den wesentlichen Aspekt der privaten Bereitstellung von Kollektivgütern zu ergänzen. Ein Beiratsmitglied wird der Kommission hierzu einen Textvorschlag unter Berücksichtigung neuerer Entwicklungen in der Literatur liefern. Darauf aufbauend hält der Beirat dann eine klare Abgrenzung zur staatlichen Bereitstellung von Kollektivgütern für wichtig.

Vor dem Hintergrund der schon angesprochenen allgemeinen Tendenz einer Ausweitung des Gemeinnützigkeitsbegriffs in der öffentlichen Diskussion und entsprechenden Argumentationsmustern in Nachbardisziplinen erachtet es ein Beiratsmitglied für wichtig, dass der Beirat nicht über den Begriff des meritorischen Gutes bzw. des Paternalismus argumentiert. Hierfür bestehe in der paretianischen Wohlfahrtsökonomik kein theoretisches Fundament, normative Aussagen seien deshalb in diesem Bereich nicht möglich. [REDACTED] hält dem entgegen, dass der Beirat vor diesem zentralen Thema nicht Halt machen dürfe. Argumentativ könne das zu Recht angesprochene Problem zudem über die spieltheoretische Figur der Selbstbindung von Individuen über eine Einschaltung des Staates gelöst werden. Andere Beiratsmitglieder stimmen der Auffassung zu, dass das Thema im Gutachten nicht ausgeklammert werden könne.

Abschnitt 3.3:

Vorgeschlagen wird, den Satz auf Seite 20, Zeilen 17 bis 20, umzuformulieren. Die Kommission erhält dazu einen Textvorschlag. Ein Mitglied des Beirats merkt an, dass die Formulierung auf Seite 20 Zeilen 20 ff. tendenziell wirklichkeitsfremd sei. Die hier erneut angesprochenen Sportvereine könnten nicht kostendeckend arbeiten. Eine Marktberreinigung, wie sie im Text angedeutet werde, sei aus rein praktischen Erwägungen heraus im Bereich der Sportvereine kontraproduktiv. An dieser Stelle müsse der Text deutlich vorsichtiger formuliert werden.

Der Beirat diskutiert anhand der Beispiele Greenpeace und Wirtschaftsforschungsinstitute die Frage, unter welchen Umständen die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit als gemeinnützig einzustufen sei. Argumentiert wird, dass grundsätzlich eine Abgrenzung von gemeinnützigen Tätigkeiten zu sog. Lobbytätigkeit stattfinden müsse. Letztere zeichne sich dadurch aus, dass sie im beruflichen Interesse politische Einflussnahme anstrebe. In diesem Sinne seien z.B. die Aktivitäten von Greenpeace nicht als Lobbytätigkeiten einzustufen. Der Vorsitzende führt an, dass im Zusammenhang mit den Wirtschaftsforschungsinstituten Informationsarbeit aus seiner Sicht als gemeinnützig zu verstehen sei. Zu beachten sei dabei aber die Qualität der bereitgestellten Informationen. Ein Beiratsmitglied erwidert, dass das Qualitätsproblem grundsätzlich durch die Definition von „Qualitätsstandards für den Erkenntnisgewinn“ gelöst werden könne, auch wenn damit in der Praxis natürlich einige Probleme verbunden seien.

Abschnitt 3.4:

Der Beirat diskutiert intensiv und kontrovers den Abschnitt 3.4 des Gutachtens. Zustimmung findet der Vorschlag, auf Seite 24 in Zeile 9 zu ergänzen, dass für Zuschüsse des Staates auch spreche, dass sie eine höhere Transparenz sowie ein bessere Kontrolle beim politischen Entscheidungsprozess ermöglichen würden.

Der Beirat diskutiert, ob der für die Vollzugskosten der Steuererhebung angegebene Wert von 6 % realistisch sei. Es soll noch einmal geprüft werden, wie sich der Wert zusammensetze und ob er nicht zu gering angesetzt sei. Ein Beiratsmitglied wird dazu einen Formulierungsvorschlag vorlegen. Angemerkt wird, dass der im Textentwurf genannte Wert für den Effizienzverlust der Besteuerung von über 50 % nicht belegt werde. Ein Mitglied des Beirats schlägt vor, aufgrund der Ungenauigkeit der für die Berechnung verwendeten Zahlen (Arbeitsange-

botselastizität, effektiver Abgabensatz auf den Faktor Arbeit) eine Spanne für den Effizienzverlust anzugeben. Ein Mitglied der Kommission erläutert die Berechnungen, die zur nächsten Sitzung auch schriftlich vorliegen sollen. Der Beirat vereinbart, das Thema Quantifizierung der Effizienz- und Vollzugskosten in der nächsten Sitzung wieder aufzugreifen. Die Kommission soll zudem prüfen, inwieweit auf Seite 25 Zeile 4 zusätzlich zu den schon genannten Effizienzkosten auch die Vollzugskosten der Spendenfinanzierung mit in Betracht gezogen werden sollten.

Aus der Diskussion der Quantifizierung der Effizienz- und Vollzugskosten entwickelt sich ein grundsätzlicher Austausch über das im Textentwurf angelegte Argument, dass die Gewährung einer Steuervergünstigung im Gemeinnützigkeitsbereich einer Finanzhilfe vorzuziehen sei. Zu vergleichen sei hier die Bereitstellung einer gemeinnützigen Leistung durch den Staat mit der z.B. einer staatlich geförderten spendenfinanzierten Stiftung (jeweils bezogen auf das gleiche Leistungsvolumen). Angeführt wird, dass letztere Variante u.U. gar keinen Vorteil biete, sobald der Steuerausfall für den Staat explizit mit einbezogen würde. Zwei Mitglieder des Beirats führen überschlagsmässige Rechnungen zur Abschätzung der Vollzugskosten bei Spendenfinanzierung durch und kommen zu dem Ergebnis, dass der bisher angenommene Vorteil deutlich abnehme.

Als ein zusätzliches zur Kostenabschätzung heranzuziehendes Argument wird angeführt, dass der Spendenabzug in gewisser Weise eine Form der „direkten Demokratie“ darstelle, da hier dezentral über die Förderobjekte- und Ziele entschieden werde und nicht zentral aus der Staatsbürokratie heraus.

Ergebnis der Diskussion ist, dass der relevante Teilabschnitt des Gutachtens umgeschrieben werden soll. Dabei müsse erstens klar herausgearbeitet werden, welche Fälle hier verglichen werden (staatliche Bereitstellung versus spendenfinanzierte private Bereitstellung bei Gewährung von Spendenabzugsmöglichkeiten, jeweils bei gleichem Leistungsumfang). Zweitens solle die Überschlagsformel zur Abschätzung der jeweiligen Spendenbeschaffungskosten in einer Fußnote angegeben werden.

Abschnitt 3.5:

Nach einer kurzen Diskussion zum „effizienten Subventionssatz“ (Seite 26 Zeilen 1ff.) wird angeregt, den Absatz entweder zu kürzen oder im Laufe des Gutachtens entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.

VI. 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 Finanz- und Haushaltspolitik
- V. Fortsetzung der Diskussion des Gutachtenentwurfs „Die abgabenrechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“
- VI. Interne Sitzung (Zuwahl eines steuerjuristischen Mitglieds)
- VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung.
- VIII. Verschiedenes

VII. Verschiedenes

entfällt

Berlin/Münster, den 13. Dezember 2005

gez. [REDACTED]
[REDACTED]

gez. [REDACTED]
[REDACTED]