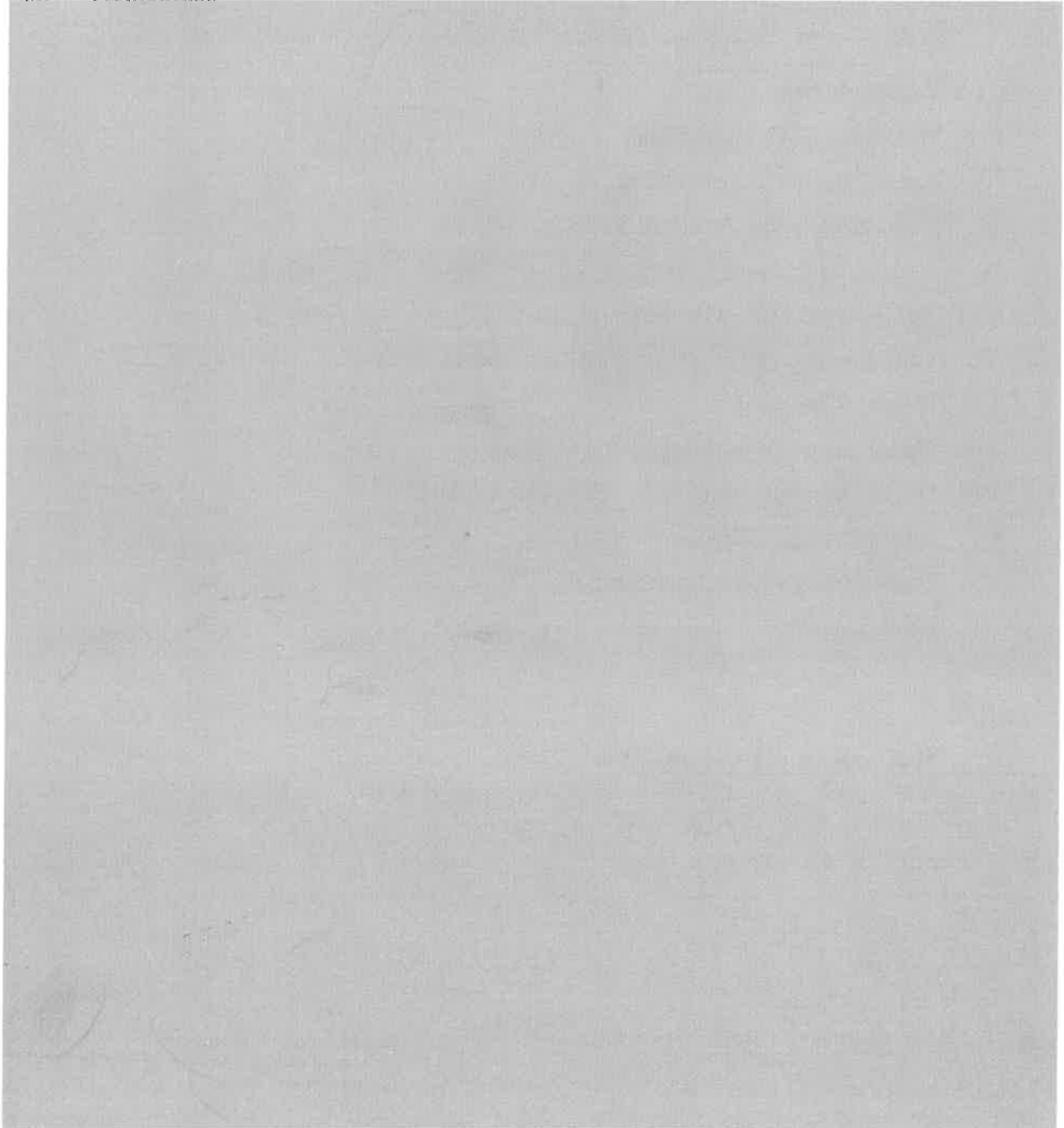


Vertraulich

Niederschrift 1/17
der 527. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 19./20. Januar 2017 in Berlin

A. Teilnehmer



B. Tagesordnung:

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Austausch mit dem 
zu aktuellen Fragen der Finanzpolitik
- V. Vortrag von  zum Thema „ESBies“
- VI. Thema „Verteilung“
- VII. Thema „Steuervergünstigung und EU-Beihilfe“
- VIII. Thema „Kapitalmarktunion“; Teilaspekt „CCTB“
- IX. Diskussion neuer Themen
- X. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- XI. Verschiedenes

I. Mitteilungen des Vorsitzenden

II. Feststellung der Tagesordnung

Die Tagesordnung wurde unter Hinzunahme eines eigenen TOP „ESBies“ wie vorgeschlagen angenommen.

III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung

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

IV. Austausch mit dem [REDACTED] zu aktuellen Fragen der Finanzpolitik

[REDACTED] dankte dem Beirat für seine Arbeit und bekräftigte, wie wichtig die Gutachten für die Arbeit im Ministerium seien. Er ging auf die gute Lage der deutschen Wirtschaft ein und die Auseinandersetzung über die aktuellen Haushaltsüberschüsse. Forderungen nach mehr öffentlichen Investitionen würden nicht an der Bereitstellung der Mittel scheitern, sondern an den begrenzten Planungskapazitäten. Deshalb sei es jetzt wichtig, Staatsschulden zu tilgen. Hinsichtlich Steuersenkungen sei es weiter das Ziel, den Mittelstandsbauch bei der Einkommensteuer abzubauen und die Steuerquote von 2013 stabil zu halten. Dabei werde eine Entlastung in der Größenordnung von 15 Mrd. Euro angestrebt. Durch die ansteigende Inflation in Deutschland rücke die Niedrigzinspolitik der EZB auch für den Bürger stärker in den Mittelpunkt. Von Seiten der Bundesregierung sei ein Ausstieg aus den Niedrigzinszeiten wünschenswert. Mit Blick auf die anstehenden Wahlen in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland sei das Potential für grundlegende Reformen in der Eurozone in diesem Jahr

begrenzt.

█ dankte █ für sein Kommen; der Beirat sei an einem Austausch immer sehr interessiert. Er wies darauf hin, dass sich zur Niedrigzinsthematik ein Beiratsgutachten in der Fertigstellung befinde. Anschließend diskutierte der Beirat mit █ Themen wie die Rahmenbedingungen für Investitionen in Deutschland, Auswirkungen der Niedrigzinsen in Deutschland, Auswirkungen des Brexits, sowie den Wechsel der US-amerikanischen Regierung. Herr Spahn sah weiteren Bedarf an Erkenntnissen im Ministerium u.a. zu den Themen Sozialausgabenquote für den Bundeshaushalt und Steuern in der digitalen Welt.

V. Vortrag von █ zum Thema „ESBies“

█ leitete in das Thema ein, in dem er auf den als problematisch angesehenen Staaten-Banken-Nexus einging. Wenn in nationalen Banken große Anteile der national ausgegebenen Staatsanleihen gehalten werden, habe die Zahlungsfähigkeit des Staates große Auswirkungen auf die Liquidität der Staatsanleihen und damit auch auf die Robustheit des heimischen Bankensektors. Um diese Fehlentwicklung zu unterbinden, gebe es einen Vorschlag seitens der Wissenschaft (Brunnermeier et. al 2011), in dem eine EU-Agentur europäische Staatsanleihen aufkaufen, bündeln, tranchieren und verbrieften solle. Dadurch solle eine sichere Asset-Klasse „European Safe Bonds“ („ESBies“) als Senior Bonds geschaffen werden, die das Rating „AAA“ bekomme. Eine zweite, daraus resultierende Asset-Klasse seien Junior Bonds, für die ein entsprechend erhöhtes Ausfallrisiko bestehen bleibe. Dazu sei es laut dem Vorschlag nötig, die nationalen Staatsanleihen sowie die neu entstandenen Junior Bonds zu entprivilegieren und nur die „ESBies“ von der Unterlegung mit Eigenkapital zu befreien. █ merkte an, dass entgegen dem ursprünglichen Vorschlag mittlerweile jedoch schon diskutiert werde, ob sich „ESBies“ auch ohne die Entprivilegierung der nationalen Staatsanleihen einführen ließen.

Weiter führte █ aus, dass das European Systemic Risk Board (ESRB) im Juni 2016 eine Arbeitsgruppe eingerichtet habe, um praktische Fragen einer entsprechenden Assetklasse zu beraten. Vorsitzender der Arbeitsgruppe sei einer der Autoren des wissenschaftlichen Vorschlags. Es wird angenommen, dass die EU-Kommission einen Vorschlag zu „ESBies“ Ende März 2017 bspw. anlässlich der Feier zum 60-jährigen Bestehen der Römischen Verträge in ihr Weißbuch zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion aufnehmen werde. Von BMF werde eine große Nähe von „ESBies“ zu Eurobonds befürchtet, und dieser

Vorschlag werfe viele Fragen auf, insbesondere was die Zusammensetzung der Bonds, der Platzierung der Junior Bonds, der Komplexität, der Haftungsrisiken und der Rückwirkungen auf die nationalen Anleihemärkte angehe.

In einer ersten Einschätzung sprachen sich Beiratsmitglieder dafür aus, dass man die Anreize verändern müsse, die zum Home-Bias führen. Aus ordnungspolitischer Perspektive gebe es für den Staat eigentlich keinen Anlass, bei der Bündelung, Tranchierung oder Verbriefung von Wertpapieren selbst tätig zu werden. Es wurde auch auf die Möglichkeit hingewiesen, Staatsanleihen mit Hilfe von Kreditausfallversicherungen gegen Ausfälle abzusichern.

wandte ein, dass diese Ausfallversicherungen jedoch bilanziell mit Eigenkapital unterlegt werden müssen und daher gegenüber privilegierten „ESBies“ im Nachteil seien. Finanzmarktakteure hätten sich allerdings kritisch über diese neue Wertpapierkategorie geäußert.

Es wurde im Beirat diskutiert, inwieweit „ESBies“ gegenüber einer nationalen Tranchierung vorteilhafter seien. Würden Staatsanleihen entprivilegiert, müssten manche Staaten sofort beginnen, ihre Anleihen zu tranchieren, um noch sichere Bonds anbieten zu können. Dem wurde entgegengehalten, dass es auf vollkommenen Kapitalmärkten durch eine Bündelung und Tranchierung von Wertpapieren nicht zu einer zusätzlichen Risikokonsolidierung kommen kann. merkte an, dass die Entprivilegierung von Staatsanleihen Teil des Baseler Prozesses sei, der etwas ins Stocken geraten sei. Der Home-Bias von Wertpapieren sei besonders in der EU problematisch.

Weiter wurde gefragt, wer etwaige Verluste des Emittenten von ESBies tragen würde. Zudem wäre die letztendliche Schaffung einer emittierenden EU-Behörde nicht auszuschließen: Die Existenz einer EU-Behörde wiederum würde den Anschein erwecken, dass es eine europäische Haftung geben werde. Es wurde erörtert, welche EU-rechtlichen Grundlagen es für die Einführung von „ESBies“ gebe und an welchen Abstimmungen die Bundesregierung beteiligt werde.

VI. Thema „Verteilung“

berichtete, dass es beim Gutachten „Einkommensungleichheit und soziale Mobilität“ gegen die versandte finale Version noch Einspruch gegeben habe. Das Gutachten werde daher auf dieser Sitzung noch einmal aufgerufen. Die überarbeiteten Formulierungen wurden zur Diskussion gestellt und überarbeitet. Im Anschluss wurde das Gutachten einstimmig vom Beirat verabschiedet.

VII. Punctuation Steuervergünstigungen und EU-Beihilfenaufsicht

█ stellte die neue Version der Punctuation vor, in der die Abschnitte zur Wirkung von Beihilfen und zu den Kompetenzkonflikten stärker ausgearbeitet seien. Sie sprach sich dafür aus, subventionsgleiche Steuervergünstigungen von anderen zu unterscheiden, die nur Belastungen an anderer Stelle ausgleichen. Zu den Schlussfolgerungen gebe es erste Überlegungen. █ fügte hinzu, dass das Beihilfeverbot generell nicht in Frage gestellt werden solle, es solle jedoch auch nicht weiter ausgedehnt werden.

Der Beirat erörterte den Kompetenzbereich der EU-Kommission zur Beihilfekontrolle. Es wurde als sehr problematisch eingeschätzt, dass fast jede nationale Regelung unter das Beihilfeverbot fallen könnte. Dies führe zu Kompetenzkonflikten mit den Mitgliedstaaten. Es wurde zur Debatte gestellt, wie sich diese Konflikte lösen ließen und wer Akteur sein könne. Es wurde die Meinung vertreten, dass die Mitgliedstaaten ihre Effizienz steigern sollten und der EU-Kommission die Rolle zukomme, eine „Beggar-thy-neighbor-Politik“ zu verhindern. Dies sei allerdings schwierig, gerichtsfest zu definieren. Vorgeschlagen wurde auch eine Beweislastumkehr: die EU-Kommission solle nur Fälle aufgreifen, die den Wettbewerb nachweislich verfälschen. Nicht jede Steuervergünstigung solle als Beihilfe einstuft werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass die EU nur im Rahmen ihres Aufgaben- und Zweckbereichs tätig werden könne.

Generell wurden vom Beirat Grenzen für die Beihilfekontrolle unterstützt. Technisch seien Sperrklauseln in der Durchführungsverordnung zu verankern, die vom Rat beschlossen werde. Die Kommission erklärte sich bereit, das Thema weiter zu bearbeiten, und kündigte für die nächste Sitzung eine neue Vorlage an.

VIII. Thema „Kapitalmarktunion“ Teilaspekt CCTB

█ führte zum Hintergrund der Stellungnahme an, dass das Thema Kapitalmarktunion auf EU-Ebene nicht weiterkommen würde und zudem die EU-Kommission im Oktober 2016 einen neuen Richtlinienvorschlag für eine GKKB vorgelegt habe. Dieser unterscheide sich sehr von dem Richtlinienvorschlag aus dem Jahr 2011. Der Richtlinienvorschlag konzentriere sich nunmehr auf die vormals erste Stufe, eine einheitliche EU-weit harmonisierte Gewinnermittlung. Die ursprünglich vorgesehene Konsolidierung und Formelaufteilung sei nicht aufgehoben, sondern für spätere Vorhaben aufgeschoben. Neu in

dem Richtlinienvorschlag seien Bestimmungen für einen fiktiven Eigenkapitalzinsabzug. Dieser Aspekt der Unternehmensfinanzierung stelle den Bezug zur Kapitalmarktunion her und solle daher in der vorgelegten Stellungnahme untersucht werden.

Er führte weiter aus, dass der Vorschlag theoretisch geeignet sei, die fehlende Neutralität bei der Unternehmensfinanzierung („Debt Bias“) zu verbessern. Allerdings würde er die Einkommensbesteuerung stark verändern. [REDACTED] plädierte daher dafür, Probleme der Neutralität bei der Unternehmensfinanzierung nicht über die Gewinnermittlung zu lösen, sondern eher beim Anteilseigner anzusetzen.

Im Beirat schloss sich eine grundsätzliche Diskussion über EU-Harmonisierungen im Steuerbereich an. Es wurde ins Feld geführt, dass die Schaffung von Transparenz im internationalen Steuerwettbewerb auch schädlich wirken kann. Die Harmonisierung einzelner Bestandteile führe nicht immer ans Ziel, da auf nationaler Ebene Institutionen und Rechtsvorschriften komplementär seien und im System gesehen werden müssen. Die Warnung vor dem weitreichenden Eingriff in die Steuerautonomie wurde im Beirat geteilt. Es wurde hinzugefügt, dass auch die Rechtsprechung in Steuerfragen verstärkt auf den EuGH übergehen würde. Dieser würde stets die Einhaltung der Grundfreiheiten betonen; allerdings müsse die Besteuerung mit Bezug zur nationalen Umverteilung gesehen werden. Sollten Vor- und Nachteile europäischer Steuerharmonisierung untersucht werden, böte es sich an, dies am Beispiel der Umsatzsteuer zu analysieren, bei der es mehr Erfahrungen gebe.

In der Diskussion um den in der EU-Richtlinie vorgeschlagenen fiktiven Eigenkapitalzinsabzug wurde insbesondere die Auswirkung auf die gesamte Einkommensbesteuerung kritisch gesehen. Es wurde die Frage gestellt, wie der Zinsabzug bei Personengesellschaften umgesetzt werden kann; bislang würden Vorschläge immer nur für Körperschaften gemacht. Einzelne Beiratsmitglieder schätzten die Finanzierungsneutralität als nicht so wichtig ein, da Unternehmen in Deutschland auf diese Steueranreize nicht reagierten. Vorteile wurden für die Erhebungs- und Befolgungskosten gesehen. Dem wurde entgegengehalten, dass es auch zu erhöhter Rechtsunsicherheit und Umstellungskosten komme. Technisch würde oberhalb eines Referenzwertes eines Zuwachs an Eigenkapital ein Zinsabzug möglich, falle das Eigenkapital jedoch unter den Referenzwert, müsse dieser Betrag nachversteuert werden. Diese symmetrische Behandlung wurde unterschiedlich im Beirat beurteilt.

[REDACTED] betonte, dass es wichtig sei, bei dem Thema zügig voranzukommen und schlug vor, den Entwurf für eine Stellungnahme im Lichte der Diskussion zu

überarbeiten. Als Kommission wurden die
eingesetzt.

IX. Thema „Sovereign Bond-Backed Securities - „ESBies“

erläuterte den Hintergrund zu der kurzfristig vorgelegten Einschätzung zu „Sovereign Bond-Backed Securities“. Die Diskussion nehme Bezug auf eine wissenschaftliche Veröffentlichung von Brunnermeier et. al, die die Einführung von European Safe Bonds - „ESBies“ vorschlagen. Es sei zu erwarten, dass die EU-Kommission anlässlich der Feier zum 60-jährigen Bestehen der Römischen Verträge diesen Vorschlag in ihrem Weißbuch zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Ende März 2017 präsentieren werde. schätzte den Vorschlag aus zwei Gründen als kritisch ein: Wenn die Bestimmungen für „ESBies“ im Nachhinein geändert würden, könne es zu einer Vergemeinschaftung der Staatsschulden in Europa kommen. Zudem würde es bei der praktischen Umsetzung erhebliche Schwierigkeiten geben. Er plädierte dafür, schnell mit einer Stellungnahme zu reagieren, wenn das Thema im März auf politischer Ebene diskutiert werden sollte.

In einer grundsätzlichen Debatte wurde im Beirat besprochen, warum überhaupt eine neue Wertpapierklasse benötigt werde. Würde die Nachfrage nach diesen Wertpapieren bestehen, gäbe es Safe Bonds schon jetzt im Angebot von privaten Finanzmarktakteuren. Es wurde ins Feld geführt, dass in Europa ein starker Home-Bias zu heimischen Wertpapieren zu beobachten sei. In Krisenzeiten würden besonders sichere Staatsanleihen stark nachgefragt („Flight to safety“). Insgesamt solle das Volumen an sicheren Wertpapieren erhöht werden. Im Beirat wurde die Meinung vertreten, dass zunächst das regulatorische Umfeld geändert werden müsse, d.h. zunächst müssten Staatsanleihen entprivilegiert und wie andere Wertpapiere entsprechend ihres Risikos mit Eigenkapital unterlegt werden. Der Beirat habe dies bereits in seiner Stellungnahme 2014 gefordert. Dies könnte auch Anreize setzen, Staatsanleihen national zu tranchieren.

Der Beirat erörterte weiter die Rolle von Junior-Bonds und die Folgen eines staatlichen Zahlungsausfalls. Es wurde angesprochen, ob Junior-Bonds im Falle der Insolvenz eines Staates noch am Markt platziert werden können. Dabei wurde die Auffassung vertreten, dass dies möglich sein müsste, wenn der Preis des Wertpapiers entsprechend fallen würde. Allerdings bestünde die Gefahr, dass das politisch als nicht akzeptabel gelten könnte. Es können dann politischer Druck entstehen, der dazu führt, dass riskante Anleihen durch

Marktinterventionen gestützt werden müssten.

Ein weiterer Teil der Diskussion drehte sich um die Struktur und Eigenschaften der „ESBies“. Die Zusammensetzung würde von EU-Seite festgelegt werden müssen. Damit müssten auch die Emissionszeitpunkte der Staatsanleihen und die Laufzeiten harmonisiert werden. Es wurde bemängelt, dass „Third-Party-Risks“ und intransparente Wertpapiere entstehen würden. Eine Vielzahl von Rechtsbeziehungen würden die „ESBies“ komplex machen. Dies würde eine komplexe Regulierung nach sich ziehen. Bei einer nationalen Tranchierung würden diese Probleme nicht auftauchen. Weiter wurde eingewandt, dass sinnvollerweise nicht korrelierte Wertpapiere zusammen verbrieft werden sollten. „ESBies“ würden korrelierte Wertpapiere miteinander kombinieren, deren Korrelationen durch die Einführung eher noch steigen werden.

Nach Diskussion des Für und Widers einer sehr kurzfristigen Stellungnahme entschied sich der Beirat dafür, auf Basis der Vorlage [REDACTED] einen Brief an [REDACTED] zu richten. Kerngedanke soll dabei eine ursachengerechte Herangehensweise sein, um den Staaten-Banken-Nexus zu durchbrechen. Für den Beirat sei der Abbau der Privilegierung der Staatsanleihen ein zentrales Element. Als Kommission wurden die [REDACTED] eingesetzt.

Der Brief wurde im Lauf der Beiratssitzung einstimmig verabschiedet. Es wurde vereinbart, den Brief ins Englische übersetzen zu lassen. [REDACTED] bot an, ihn dann über das BMF an das ESRB senden zu lassen.

X. Diskussion neuer Themen

Stationäre Versorgung in Deutschland

[REDACTED] erläuterte den Hintergrund zur vorgelegten Punktation. Der Gesundheitssektor werde in Deutschland immer bedeutsamer und Fehlsteuerungen insbesondere im Krankenhaussektor seien feststellbar. Allerdings werden hierzu keine konkreten ordnungspolitischen Vorstellungen entwickelt. Ursachen lägen darin, dass z. B. die Bedarfsplanung und die Investitionskosten bei den Ländern liegen, während der Betrieb der Krankenhäuser über die Versicherungen finanziert werde. Daher würden Anreize zum Abbau von Kapazitäten verhindert. Als Lösung sei denkbar, die Gesundheitsversorgung nicht mehr standortbasiert sondern erreichbarkeitsbasiert zu organisieren. Die Wettbewerbsdynamik und deren Nutznießer müssen unterstützt werden. Für Versicherungen müsse die Möglichkeit

geschaffen werden, selektiv zu kontrahieren, was für Patienten eine Einschränkung der freien Arzt- und Krankenhauswahl bedeuten würde. Insgesamt sei eine bessere Steuerung der Kapazitäten notwendig.

Der Beirat äußerte sich positiv über das Aufgreifen des Themas, und die Einschätzung der Bedeutung wurde geteilt. Erörtert wurden die Anreizwirkungen der dualen Finanzierung über Länder und Krankenversicherungen. Es wurde zur Debatte gestellt, ob Subskriptionsmodelle in Form von Belegungsrechten eine Lösung darstellen. Angesprochen wurden auch internationale Vergleiche. In Deutschland sei die Qualität der medizinischen Versorgung insgesamt besonders hoch; daraus könne man jedoch nicht ableiten, dass das den internationalen Standard übersteigende Leistungsangebot medizinisch nicht notwendig sei. Weiter kamen auch die Indikations- und Versorgungsqualität zur Sprache sowie Fragen der Messbarkeit. [REDACTED] betonte, dass die Überversorgung thematisiert werden solle.

[REDACTED] bat die Kommission, die Subskriptionsmodelle näher zu beschreiben und schlug eine weitere Diskussion im Beirat vor.

Weiter wurden folgende Themen kurz diskutiert bzw. angesprochen:

- Besteuerung der digitalen Ökonomie
- Sozialausgabenquote für den BHH
- Vermögensabhängige Differenzierung bei der Einkommenbesteuerung
- Sonderrolle Deutschland: Verschiedene Rechtsformen bei Unternehmen
- Finanzierung der Energiewende
- EPSAS.

XI. Tagesordnung der nächsten Sitzung

- I. Mitteilungen des Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Vortrag von [REDACTED] zum Thema
„Aktuelle Entwicklungen der europäischen Finanzen“
- V. Thema „Kapitalmarktunion; Teilaspekt CCCTB“

- VI. Thema „Steuervergünstigung und EU-Beihilfe“
- VII. Diskussion zu neuen Themen
u.a.: Krankenhausfinanzierung
ggf. Gäste zur Sozialquote, zur Finanzierung der Energiewende und/oder zu EPSAS
- VIII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- IX. Verschiedenes.

XI. Verschiedenes

Entfallen.

Berlin, den 16. März 2017

gez. [REDACTED]
[REDACTED]

gez. [REDACTED]
[REDACTED]

