

Stellungnahme des Wissenschaftsrates
zur Gründung eines Instituts
für internationales und ausländisches
Finanz- und Steuerrecht

I.

Mit Schreiben vom 29. Mai 1974 hat der Vorsitzende der Konferenz der Landesfinanzminister den Wissenschaftsrat um eine Stellungnahme zur Gründung eines Instituts für internationales und ausländisches Finanz- und Steuerrecht durch die Max-Planck-Gesellschaft gebeten. Ein entsprechender Antrag war im April 1973 von mehreren in der Wirtschaft tätigen Rechtsanwälten und Fachleuten auf dem Gebiet des Steuerrechts an die Max-Planck-Gesellschaft gerichtet worden. Zur Vorbereitung ihrer Beschlußfassung setzte die Max-Planck-Gesellschaft eine Kommission ein, deren Beratungen noch nicht abgeschlossen sind.

Die Konferenz der Landesfinanzminister hat auch den Bundesminister der Finanzen um eine Stellungnahme zur Frage der Gründung des Instituts gebeten. Der Bundesminister der Finanzen hat sich mit Schreiben vom 14. August 1974 gegen die Gründung eines Instituts für internationales und ausländisches Finanz- und Steuerrecht durch die Max-Planck-Gesellschaft ausgesprochen, weil bei Anerkennung des Bedarfs an Grundlagenforschung auf dem Gebiet ein von der Max-Planck-Gesellschaft getragenes Institut die Befriedigung der aktuellen praktischen Bedürfnisse der staatlichen Finanzverwaltung nicht gewährleisten könne.

Der Wissenschaftsrat hat eine Arbeitsgruppe mit der Vorbereitung der Stellungnahme beauftragt. Die Arbeitsgruppe hör-

te den Vorsitzenden der entsprechenden Kommission der Max-Planck-Gesellschaft, den Vorsitzenden des Fachinstituts der Steuerberater und einen der Initiatoren des Antrages an die Max-Planck-Gesellschaft als Sachverständige. Nach Beratung in der Wissenschaftlichen Kommission und in der Verwaltungskommission hat der Wissenschaftsrat die Stellungnahme am 14. November 1975 verabschiedet.

II.

Zur Klärung der Frage, ob die Gründung eines Instituts für internationales und ausländisches Finanz- und Steuerrecht wissenschaftspolitisch wünschenswert ist, hat der Wissenschaftsrat vor allem folgende Fragen untersucht:

- Besteht ein Forschungsbedarf auf dem Gebiet des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts, der durch bestehende Forschungseinrichtungen nicht gedeckt wird?
- Handelt es sich hierbei um ein wissenschaftlich in sich tragfähiges Gebiet oder ist es sinnvoll nur unter Einbeziehung anderer wissenschaftlicher Disziplinen zu bearbeiten?
- Bedarf es einer Institutionalisierung und gegebenenfalls in welcher Form?

1. Der Wissenschaftsrat ist der Auffassung, daß in der Bundesrepublik ein Bedarf an kontinuierlicher und systematischer Forschung auf dem Gebiet des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts besteht. Das Gebiet ist an den Hochschulen bisher kaum vertreten. Dies trifft insbesondere auf das internationale und ausländische Steuerrecht zu. Da das Steuerrecht im Rahmen der juristischen Ausbildung nur geringes Gewicht hat, ist auch das natio-

nale Steuerrecht in Lehre und Forschung an den Hochschulen nicht in gleichem Maße vertreten, wie dies in anderen Ländern, z.B. in den Vereinigten Staaten von Amerika, der Fall ist. Allerdings sind in letzter Zeit an den deutschen Hochschulen verstärkt Professuren für Steuerrecht eingerichtet worden.

Von den Antragstellern und den Landesfinanzministern wird darauf hingewiesen, daß im Zusammenhang mit dem Rückstand der Forschung in der Bundesrepublik auch ein Informationsmangel auf dem Gebiet des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts bestehe, der angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung immer deutlicher spürbar werde und weder durch das Dokumentationsbüro der International Fiscal Association (IFA) in Amsterdam und deren Geschäftsstelle in Köln noch durch die für die tägliche Arbeit aufgebauten Sammlungen der Finanzverwaltungen voll befriedigt werden könne. Der Wissenschaftsrat ist der Auffassung, daß eine ausreichende Dokumentation die Voraussetzung für eine systematische und kontinuierliche Forschungstätigkeit auf dem Gebiet des internationalen und ausländischen Steuerrechts ist, die Dokumentation als Serviceleistung für Wissenschaft und Praxis aber nicht Hauptzweck einer forschungspolitischen Initiative auf diesem Gebiet sein kann. Vielmehr sollte die Forschung eindeutig im Vordergrund stehen und für den Umfang der Dokumentationstätigkeit bestimmend sein.

2. Hinsichtlich der Frage, ob eine Beschränkung auf Fragen des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts sinnvoll ist, hat der Wissenschaftsrat zunächst geprüft, ob die Forschung auf dem Gebiet des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts notwendigerweise das nationale Finanz- und Steuerrecht einschließt. Der Wissenschaftsrat ist dabei zu dem Ergebnis gelangt, daß die Beschränkung eines Instituts auf das internationale und aus-

ländische Finanz- und Steuerrecht sinnvoll ist, wenn sichergestellt ist, daß auf die Ergebnisse der Forschung auf dem Gebiet des nationalen Finanz- und Steuerrechts zurückgegriffen werden kann. Für die Bearbeitung des nationalen Finanz- und Steuerrechts reichen die Kapazitäten der Hochschulen aus.

Der Wissenschaftsrat hat weiter geprüft, ob die Forschung im Bereich des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts sich auf die eigentlichen Rechtsfragen beschränken könne und solle. Er hält eine solche Beschränkung nicht für ratsam und ist der Auffassung, daß wesentliche und interessante Fragen, wie etwa die nach den tatsächlichen Auswirkungen des Steuerrechts (Steuerwirkungslehre), nur in interdisziplinärer Zusammenarbeit mit den Wirtschaftswissenschaften untersucht werden können. Es geht also nicht nur um Völkerrecht und Rechtsvergleichung, sondern auch um Rechtstatsachenforschung. Das legt von vorherein eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Rechts- und Wirtschaftswissenschaften nahe.

Der Wissenschaftsrat ist schließlich der Auffassung, daß die Forschung auf dem Gebiete des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts neben dem Finanz- und Steuerrecht im engeren Sinne alle die Bereiche einschließen sollte, ohne deren Berücksichtigung das internationale und ausländische Finanz- und Steuerrecht praktisch wie theoretisch nicht fruchtbar erforscht werden kann. Hier sei vor allem auf das internationale Recht des zwischenstaatlichen Waren-, Kredit- und Zahlungsverkehrs, auf das nationale Außenhandels- und Zollrecht oder auch auf das einschlägige materielle Recht der in diesem Bereich tätigen internationalen Organisationen hingewiesen.

3. Hinsichtlich der Institutionalisierung hat der Wissenschaftsrat geprüft, ob der Forschungsrückstand auf dem Ge-

biet des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts durch besondere Förderungsmaßnahmen - sei es durch normale Vorhabenförderung, sei es durch eine koordinierte Förderung verschiedener Projekte z.B. im Rahmen des Schwerpunktprogramms der Deutschen Forschungsgemeinschaft, sei es durch Einrichtung einer Forschergruppe - aufgeholt werden kann oder ob die Gründung eines besonderen Instituts erforderlich ist.

Die z.B. aus der Tätigkeit der Max-Planck-Institute für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, daß vor allem die Rechtsvergleichung einen erheblichen Aufwand für Bibliothek und Dokumentation und ein hohes Maß an personeller Kontinuität erfordert. Deshalb erscheint dem Wissenschaftsrat eine bloße Vorhaben- und Projektförderung nicht als ausreichend, sondern eine Institutionalisierung im Rahmen eines Instituts als erforderlich. Der Einrichtung einer Forschergruppe - auch als Zwischenlösung - steht neben den genannten Bedenken die Erfahrung entgegen, daß jedenfalls im Bereich der Rechtswissenschaft hochqualifizierte Experten für eine zeitlich begrenzte Forschungstätigkeit kaum zu gewinnen sind, da sich ihnen vielfältige und langfristige anderweitige Betätigungsmöglichkeiten bieten. Das gilt für die in der Bundesrepublik sehr seltenen Fachleute des internationalen Finanz- und Steuerrechts in besonderem Maße.

Für die hiernach gebotene Institutionalisierung eines solchen Instituts bieten sich grundsätzlich folgende Alternativen an:

- ein Hochschulinstitut,
- ein Forschungsinstitut außerhalb der Hochschule,
- ein Institut "an" einer Hochschule.

Für die Entscheidung unter diesen Alternativen sind nach Auffassung des Wissenschaftsrat die folgenden Bedingungen zu beachten:

- (1) Die enge Verbindung zur Hochschulforschung ist zu gewährleisten.
- (2) Das Institut sollte ein Lehrangebot in den betroffenen Fachbereichen machen.
- (3) An der Arbeit des Instituts sollten interessierte Wissenschaftler anderer Hochschulorte sowie die Praxis beteiligt werden können.
- (4) Das Institut muß interdisziplinäre Forschung gewährleisten und Serviceleistungen durch Dokumentation erbringen.
- (5) Die Kontinuität der Arbeit muß bei Wechsel in der Leitung des Instituts gewährleistet sein.
- (6) Die personelle Ausstattung des Instituts darf nicht in die Kapazitätsberechnung der betroffenen Fachbereiche einbezogen werden.
- (7) Wenn nicht ein Land bereit und in der Lage ist, das Institut zu finanzieren, müssen die Finanzierung durch alle Länder und gegebenenfalls die Beteiligung auch anderer Geldgeber an der Finanzierung des Instituts gewährleistet sein.

Für die Einrichtung eines Hochschulinstituts spricht, daß in den Hochschulen von den dort vertretenen Fachrichtungen her in besonderem Maße die Möglichkeit zu interdisziplinärer Zusammenarbeit besteht. Auch ist durch die Verbindung von Forschung und Lehre in den Hochschulen und durch den personellen Wechsel die wissenschaftliche Lebendigkeit besonders gut gewährleistet. Dementsprechend hat der Wissenschaftsrat in den Empfehlungen zu Organisation, Planung und Förderung der Forschung auch grundsätzlich empfohlen, anstehen-

de Forschungsaufgaben immer dann einer Hochschule zu übertragen, wenn diese zur Übernahme bereit und dafür geeignet ist (S. 87).

An der Eignung der Hochschule könnten Zweifel geltend gemacht werden angesichts der Notwendigkeit des Aufbaus einer verhältnismäßig umfangreichen Dokumentation, die die kontinuierliche Bereitstellung ausreichender Finanzmittel erfordert, und angesichts des zumindest gegenwärtig bestehenden Zwangs, das wissenschaftliche Personal eines Hochschulinstituts bei der Berechnung der jeweiligen Ausbildungskapazitäten zu berücksichtigen. Diese Schwierigkeiten wären jedoch überwindbar, wenn sich auf der einen Seite eine Hochschule entschlösse, ihre einschlägigen Forschungskapazitäten schwerpunktmäßig auf den Fragenkomplex des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts zu konzentrieren, und auf der anderen Seite das Sitzland dem Charakter des Forschungsinstituts bei der Berechnung der Ausbildungskapazität angemessen Rechnung trüge.

Bei der Gründung eines Forschungsinstituts außerhalb der Hochschule lassen sich die erforderliche Kontinuität und Interdisziplinarität der Forschungstätigkeit institutionell verhältnismäßig einfach sichern. Der Gefahr einer Abkapselung von der an den Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen betriebenen Forschung müßte man durch die Institutionalisierung der Zusammenarbeit und des Personalaustauschs mit anderen Instituten zu begegnen versuchen. Das erschiene jedoch nur in dem größeren institutionellen Rahmen einer Trägerorganisation erfolgversprechend.

Ein Vorteil eines Forschungsinstituts außerhalb der Hochschulen gegenüber einem Hochschulinstitut wird vielfach in der größeren Flexibilität in der Aufbringung der finanziellen Mittel gesehen. Dieser Vorteil kann sehr leicht - besonders in Zeiten angespannter Finanzlage - in einen Nachteil umschlagen.

Die Einrichtung eines Instituts "an" einer Hochschule würde es zunächst erlauben, eine enge Verbindung zur Hochschule dadurch herzustellen, daß Hochschullehrer in die Leitung des Instituts berufen werden. Das Personal des Instituts dagegen bleibt bei den Kapazitätsberechnungen der Hochschule außer Betracht. Für die Hochschule ergibt sich daraus der gerade in Zeiten des numerus clausus bedeutsame Vorteil, in Zusammenarbeit mit dem Institut ein Angebot von Lehrveranstaltungen außerhalb der Studienpläne machen zu können, das für die Heranbildung des Forschernachwuchses unerlässlich ist. Es wäre außerdem möglich, die an der Arbeit des Instituts interessierte Praxis an seiner Tätigkeit über ein Kuratorium personell und sachlich zu beteiligen. Schließlich wäre es bei dieser Konstruktion denkbar, an der Finanzierung des Instituts auch andere Geldgeber aus dem In- und Ausland unmittelbar zu beteiligen.

Schwierigkeiten könnten sich allerdings daraus ergeben, daß die Gewährleistung der Kontinuität der Arbeit des Instituts bei einem Wechsel in der Leitung eine Einigung zwischen dem Kuratorium des Instituts und den Hochschulgremien voraussetzt. Einer solchen Einigung aber könnten im Einzelfall die zumindest teilweise unterschiedlichen Interessen der beiden Partner im Wege stehen. Angesichts der recht guten Erfahrungen, die viele Universitäten mit Instituten "an" der Hochschule gemacht haben, sollten diese Schwierigkeiten jedoch nicht überbewertet werden, zumal das Vorhandensein teilweise unterschiedlicher Interessen auch die Chance eines sowohl für die Theorie wie für die Praxis gleichermaßen vorteilhaften Kompromisses in sich schließt.

Insgesamt ist der Wissenschaftsrat zu der Auffassung gelangt, daß die Errichtung eines Hochschulinstituts für internationales und ausländisches Finanz- und Steuerrecht den genannten Bedingungen am besten entsprechen würde. Er ist auch der Überzeugung, daß die Lösung der Finanzierungsfrage, die für die

Gründung eines Instituts "an" der Hochschule sprechen könnte, durch ein einzelnes Bundesland möglich sein müßte. Der Wissenschaftsrat ist darüber hinaus der Auffassung, daß die Nichtanrechnung der Personal- und Raumausstattung des Instituts auf die Kapazität der betroffenen Fachbereiche auch durch eine Ergänzung zur Kapazitätsverordnung erreicht werden könnte und daher nicht über die Gründung eines Instituts "an" der Hochschule herbeigeführt werden müßte. Nur hilfsweise empfiehlt der Wissenschaftsrat die Errichtung eines Instituts "an" einer Hochschule, wenn sich nämlich diese Bedingungen nicht anders verwirklichen lassen.

4. Der Wissenschaftsrat mißt der Frage, an welcher Hochschule das Institut für internationales und ausländisches Finanz- und Steuerrecht errichtet werden sollte, besondere Bedeutung zu. Bei der Standortwahl wird vor allem zu berücksichtigen sein, welche Hochschulen schon heute über ein personelles und sachliches Potential - vor allem in den Bereichen des Völkerrechts, des internationalen Wirtschaftsrechts, der Rechtsvergleichung, des nationalen Finanz- und Steuerrechts, der Finanzwissenschaft und der betrieblichen Steuerlehre - verfügen, das zumindest teilweise für den Aufbau und die Arbeit eines solchen neuen Forschungsinstituts nutzbar gemacht werden könnte.

Hier bieten sich insbesondere die Universitäten in Hamburg, Köln, und München an. Zwar befinden sich größere internationalrechtliche Bibliotheken u.a. in Heidelberg, und die starken internationalrechtlichen Institute in Freiburg und Münster könnten als beachtliche Standortvorteile für diese Hochschulorte sprechen, doch ist der Wissenschaftsrat der Auffassung, daß die besten Voraussetzungen für die interdisziplinäre Forschungstätigkeit und den notwendigen Gedankenaustausch mit der Praxis des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts in Hamburg, Köln und München gegeben sind.

Der Wissenschaftsrat erwartet, daß diese Universitäten der Gründung eines Instituts für internationales und ausländisches Finanz- und Steuerrecht zustimmen, wenn die für das Institut erforderlichen personellen und finanziellen Voraussetzungen erfüllt werden (vgl. Ziff. III).

5. Ein Institut für internationales und ausländisches Finanz- und Steuerrecht müßte nach Auffassung des Wissenschaftsrates mindestens zehn bis zwölf wissenschaftliche Mitarbeiter haben, wenn es lebensfähig sein soll. Nur so können gleichzeitig zwei bis drei Projekte von interdisziplinär zusammengesetzten Gruppen bearbeitet werden. Der Aufbau wird schon allein wegen des Mangels an geeigneten Wissenschaftlern stufenweise erfolgen müssen, doch sollten von vornherein so viele Wissenschaftler in dem Institut tätig sein, daß die für effektive interdisziplinäre Forschungsarbeit erforderliche kritische Masse erreicht wird. Bei der Finanzierung sollte jedenfalls in der Anlaufphase auch an Mittel der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Projektförderung gedacht werden.

III.

Auf Grund der im Vorhergehenden dargestellten Überlegungen kommt der Wissenschaftsrat zu dem Ergebnis,

- daß der bestehende Forschungsbedarf Anstrengungen auf dem Gebiet des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts erforderlich macht,
- daß das internationale und ausländische Finanz- und Steuerrecht erfolgversprechend nur in interdisziplinärer Zusammenarbeit zwischen Juristen und Wirtschaftswissenschaftlern bearbeitet werden kann,
- daß im konkreten Fall die Institutionalisierung vorzugsweise in der Form eines Hochschulinstituts, hilfsweise in Form eines Instituts "an" einer Hochschule zweckmäßig

erscheint, wenn die Finanzierung des Instituts nicht durch ein einziges Bundesland sichergestellt werden kann.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Ländern Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen die Errichtung eines Instituts für internationales und ausländisches Finanz- und Steuerrecht in einer der genannten Hochschulen zu prüfen. Bei dieser Prüfung werden neben der Organisation eines solchen Instituts im einzelnen die Fragen seiner Finanzierung und der Möglichkeiten einer Erschließung zusätzlicher Finanzquellen, insbesondere von Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Wirtschaft sowie der interessierten Finanzverwaltungen, eine besondere Rolle spielen. Deshalb sollte an der Prüfung auch ein ausgesuchter Kreis von Interessenten des internationalen und ausländischen Finanz- und Steuerrechts beteiligt werden.